

# De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique

L'accord de Cancun, signé en décembre 2010, s'inscrit dans la logique esquissée l'année précédente lors de la conférence de Copenhague et s'éloigne de plus en plus de celle du Protocole de Kyoto. Le texte reconnaît ainsi la nécessité de contenir la hausse de la température moyenne mondiale à 2 °C, fonde de nouveaux instruments de solidarité internationale et prend note tant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) proposés par les pays développés d'ici à 2020 que des politiques climatiques initiées par les nations en développement. Cet accord a l'immense mérite de relancer la coopération climatique onusienne. Malheureusement, les promesses actuelles des États ne suffisent pas à garantir la préservation de notre système climatique.

Si l'enjeu le plus réaliste de la prochaine rencontre fin 2011 à Durban est de rendre opérationnelle cette architecture "bottom up", le principal défi des futures négociations sera d'amener les pays à relever d'eux-mêmes le niveau de leurs efforts. Une autre priorité de long terme consiste à définir les principes d'un nouvel accord mondial et à inventer des outils économiques efficaces susceptibles d'accélérer la lutte contre le changement climatique, à défaut d'un prix unique mondial du carbone. Enfin, la conférence de Durban doit préparer la pérennité des instruments issus de "l'ère Kyoto" après 2012, en particulier ceux qui permettent de compenser des émissions de GES par des actions dans les pays en développement. ■

## PROPOSITIONS

Les prochaines négociations climatiques devront poursuivre quatre objectifs :

- 1 Ouvrir le débat sur l'accroissement des efforts de réduction des émissions de GES pour que l'augmentation de la température moyenne mondiale ne dépasse pas l'objectif de 2 °C inscrit dans l'accord de Cancun.
- 2 Définir les contributions des pays au fonds Climat vert et rendre opérationnels les mécanismes de lutte contre la déforestation (REDD+), de transfert technologique et d'aide à l'adaptation, tous créés à Cancun.
- 3 Assurer la pérennité des mécanismes de compensation d'émissions de GES dans les pays en développement, notamment les instruments issus du Protocole de Kyoto.
- 4 Lancer une réflexion sur une évolution de la gouvernance climatique mondiale afin d'éviter que des minorités de blocage n'entravent les négociations ; en attendant, privilégier un processus décisionnel qui renonce à l'unanimité et tire profit de l'interprétation de la notion de "consensus" opérée à Cancun.

## LES ENJEUX

Parce qu'il avait suscité trop d'espérances, le sommet de Copenhague a déçu. Moins médiatisé, Cancun a dépassé les attentes de bon nombre d'observateurs. L'accord de décembre 2010, qui correspond à une série de décisions de la Conférence des parties (COP), précise les avancées de Copenhague et les officialise. Le texte s'éloigne de la logique du Protocole de Kyoto dans la mesure où il renonce à un mode de coopération "top down", dans lequel chaque partenaire se voit assigner un quota d'émissions. Les progrès enregistrés à Cancun ne doivent cependant pas faire oublier que les propositions des pays ne sont aujourd'hui pas assez ambitieuses : la somme de leurs efforts d'atténuation ne permet pas de prévenir une augmentation de température supérieure à 2 °C<sup>(1)</sup>.

Les discussions ont conduit à intégrer les éléments qui faisaient consensus : renforcement du suivi et du contrôle des émissions de GES des pays, mécanismes de transferts financiers et technologiques internationaux, etc. Le défi consiste désormais à obtenir des objectifs plus audacieux de la part de l'ensemble des partenaires, tout en les laissant maîtres de leur choix en matière de politique climatique. Après avoir rappelé les principales décisions prises à Cancun, cette note en propose quatre clefs de lecture et envisage les grands enjeux des prochaines négociations afin de transformer les éléments de l'accord en instruments efficaces de lutte contre le changement climatique.

## LES RÉSULTATS CONCRETS DE CUNCUN

Sans trancher la question de la reconduction ou de l'abandon du Protocole de Kyoto, qui formait jusqu'ici l'architecture de la coopération mondiale, le compromis signé au Mexique s'en démarque en déclinant l'accord de Copenhague. Les décisions de décembre 2010 officialisent en effet au moins six avancées ébauchées un an auparavant dans la capitale danoise.

**Les principaux pays émetteurs de GES sont désormais associés à la lutte contre le changement climatique et affichent des objectifs de réduction**

À Copenhague, les dissensions ont empêché que soient fixés des engagements limitant les émissions des pays membres de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques). Dès lors, ne restait plus en décembre 2009 que la solution d'un accord autorisant chaque pays à définir ses propres engagements. Faiblement contraignante pour des États souverains, cette solution était et reste la seule acceptable par les États-Unis et la Chine, principaux émetteurs de GES. En rupture avec le schéma protocolaire précédent, elle fondait une gouvernance "bottom up" dans laquelle les pays signataires devaient annoncer des engagements volontaires de modération de leurs émissions avant le 31 janvier 2010.

Au cours de l'année 2010, alors que piétinaient les tractations destinées à préparer la Conférence des parties à la Convention suivante, certains pays ont semblé vouloir revenir sur cette logique. Cependant, en 2010, ils ont été plus de 80 à proposer des objectifs d'ici à 2020, entérinant ainsi la gouvernance inventée à Copenhague. De nature disparate, formulés en termes de réduction absolue ou de diminution des émissions par unité de PIB, pour des années de base et des GES différents, ces objectifs nationaux ont pour principal avantage d'impliquer les deux principaux émetteurs que sont les États-Unis et la Chine, contrairement au Protocole de Kyoto.

Les décisions de Cancun cherchent malgré tout à fixer un horizon mondial de long terme qui puisse servir de "corde de rappel" à tous les pays : lors de la prochaine conférence de Durban, un pic des émissions de GES et une cible de limitation à 2050 devront être définis, de façon à ne pas dépasser une hausse de la température moyenne du globe de 2 °C, sans exclure de ramener cette cible à 1,5 °C. Selon les textes, l'adéquation de ce repère thermique au défi climatique doit être vérifiée à intervalles réguliers, en fonction des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont le prochain rapport est attendu en 2014.



[1] Voir notamment les estimations reprises par l'OCDE : <http://www.climateactiontracker.org/>

### Les engagements des principaux pays émetteurs

UE	-20 % à -30 %
États-Unis	-17 % (base 2005)
Russie	-15 % à -25 %
Japon	-25 %
Canada	-17 % (base 2005)
Chine	Intensité carbone : -40 % à -45 % (base 2005)
Inde	Intensité GES : -20 % à -25 % (base 2005)
Brésil	-36 % à -38 % (base : trajectoire BAU 2020)

Objectif de réduction des émissions de GES nationales, base 1990, sauf mention contraire. Source : analyse CAS, d'après les données CCNUCC

Plutôt que d'imposer de nouvelles cibles, l'accord invite les États à renforcer d'eux-mêmes l'objectif qu'ils se sont fixé. C'est une manière implicite de leur signifier que leurs propositions actuelles ne permettent pas de maintenir la hausse de la température moyenne mondiale sous le seuil de 2 °C retenu à Cancun.

### Un processus de transparence et de contrôle global des actions entreprises par les pays

À Copenhague, le droit de regard de la communauté internationale sur les mesures que les pays mettaient en œuvre pour lutter contre le changement climatique avait fait débat entre la Chine et les États-Unis<sup>(2)</sup>. Pékin estimait que le contrôle de sa politique climatique, dans les termes réclamés par Washington, constituait une ingérence dans ses affaires intérieures. À Cancun, un compromis a finalement été trouvé, notamment grâce à une proposition indienne. Il engage tout d'abord l'ensemble des partenaires, pays développés et en développement, à clarifier en 2011 leurs objectifs et politiques respectifs (énumération des gaz et des secteurs concernés, affichage des équivalences en quantité de CO<sub>2</sub>, définition d'une trajectoire de référence des émissions des pays en développement à horizon 2020). Le texte prévoit également un système de suivi des efforts nationaux qui induit de plus grandes obligations de compte rendu de la part des pays en développement (PED). Ce mécanisme de "mesure, compte rendu et vérification"<sup>(3)</sup> prévoit d'instaurer une transparence accrue des mesures bénéficiant de transferts technologiques et financiers, qui devront être publiées dans un registre international. Par ailleurs, la CCNUCC disposera désormais d'un droit de regard d'ordre technique sur l'ensemble des politiques climatiques des PED, qu'elles soient subventionnées ou non : ces pays devront lui transmettre des rapports biannuels

sur leurs politiques, avec un inventaire d'émissions. Ces comptes rendus nationaux feront l'objet "de consultations et d'analyses internationales" par des experts de la Convention. Conformément à la demande chinoise, cet audit "non intrusif et non punitif" s'exercera "dans le respect de la souveraineté nationale", et donnera lieu à la publication d'un rapport synthétique axé sur les aspects méthodologiques. L'examen exclura donc tout jugement de valeur sur la stratégie suivie.

### L'aide à l'adaptation aux bouleversements climatiques

L'urgence face aux risques d'érosion, de sécheresse ou de montée des eaux a conduit une dizaine d'îles du Pacifique, ainsi que l'Allemagne, à demander au Conseil de sécurité de l'ONU de traiter cette question. L'accord de Cancun institue un nouveau "Cadre d'action pour l'adaptation" (*Cancun Adaptation Framework*) afin que la coopération internationale prenne des mesures pour anticiper les conséquences du changement climatique, en particulier en Afrique, dans les pays les moins avancés et les États insulaires. La COP pourra désormais s'appuyer sur un Comité dédié, qui formulera des recommandations. Le Cadre d'action appelle au renforcement des centres régionaux, invite à la création d'institutions nationales et évoque l'établissement d'un centre international opérationnel, en dehors de la Convention et localisé dans un PED. Le système s'organisera autour des évaluations de dommages et de besoins d'assistance transmises par les pays.

### L'officialisation des mécanismes pour la Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation (REDD+)

L'accord de Cancun reprend les points entérinés à Copenhague et leur donne une existence juridique mais laisse en suspens les questions sensibles, comme l'origine des financements requis pour alimenter le dispositif. Une approche progressive a été retenue : dans un premier temps, les PED recevront une aide financière, après élaboration d'un plan d'action contre la déforestation. À terme, leurs efforts devraient être rémunérés à hauteur des résultats obtenus. Bien que lacunaire, l'accord a le mérite d'associer *tous* les pays – et pas seulement les PED – à la lutte contre la déforestation et de cibler la conservation des bassins forestiers. Au-delà de la réduction de la déforestation, le système REDD+ devrait donc permettre également de préserver les stocks de carbone forestiers.

[2] Voir CAS [2010], "Copenhague ou la nouvelle donne climatique internationale ?", *La Note de veille*, n° 162, janvier.

[3] Système dit "MRV", de l'anglais "measurable, reportable and verifiable". Voir CAS [2010], "Un enjeu de Cancun : relancer la coopération climatique en améliorant la transparence des émissions nationales de gaz à effet de serre", *La Note d'analyse*, n° 203, décembre.

## La mise en place des soutiens financiers correspondants

L'accord de Cancun reconnaît la nécessité de financements internationaux "additionnels" à destination des pays qui ont peu de moyens. Ces soutiens et le mécanisme qui devra les collecter ont une triple finalité : il s'agit à la fois de réduire les émissions de GES, de mettre en place des mesures d'adaptation et de financer la préservation des puits de carbone forestiers (mécanisme REDD+). La piste tracée à Copenhague est confirmée, soit une aide publique immédiate (dite "fast start") de 30 milliards de dollars de 2010 à 2012, puis des transferts internationaux annuels qui devraient atteindre 100 milliards en 2020. Les pays contributeurs doivent publier les montants accordés et leur destination, chaque année au printemps. En outre, la Conférence a pris note des conclusions du groupe d'experts de haut niveau chargé d'évaluer les principaux potentiels de financement de long terme<sup>(4)</sup> (fonds publics, banques internationales de développement, revenus d'un marché carbone et capitaux privés), et semble vouloir en faire une base de négociation pour déterminer les contributions requises. Un fonds Climat vert (*Green Climate Fund*) sera lancé dès 2011 sous l'égide de l'ONU pour organiser ces transferts. En dépit des réserves exprimées par de nombreux PED, il sera administré par la Banque mondiale, au moins jusqu'à la première évaluation triennale de fonctionnement. En contrepartie, sa gouvernance est distribuée entre représentants des PED et des pays développés. De plus, si les obligations de soutien financier incombaient jusqu'ici à ces derniers, les pourparlers de Copenhague ont prévu que les pays émergents, qui ont connu une forte croissance économique au cours de la dernière décennie, contribuent également au nouveau fonds. Néanmoins, les donateurs ont fait peu de propositions concrètes, et la contribution du secteur privé reste imprécise.

## La préparation de transferts technologiques internationaux

Ces transferts doivent s'organiser en fonction des besoins détectés sur le terrain. Un nouveau Mécanisme multilatéral devrait voir le jour afin d'aider les pays partenaires à se doter des outils nécessaires à la transition énergétique et à l'adaptation aux bouleversements climatiques. Sous la direction de la COP, il serait composé d'un Comité technologique exécutif et d'un Centre pour les technologies du climat. Cette dernière institution doit animer un vaste réseau d'échanges, aux niveaux régional, international et

sectoriel, avec pour objectif de calibrer et d'orienter les soutiens, et de faciliter les coopérations public/privé. Le Comité exécutif, dont le mandat est encore flou, doit se réunir dès mars 2011.

## UNE GOUVERNANCE CLIMATIQUE INTERNATIONALE RELANÇÉE : L'ACCORD DE CUNCUN S'INSCRIT DANS LA LOGIQUE ESQUISSÉE LORS DE LA CONFÉRENCE DE COPENHAGUE

Au lendemain de la conférence de Cancun, et au diapason du message d'espoir adressé peu après par la Convention climat des Nations unies<sup>(5)</sup>, le *Financial Times* pouvait titrer sur un regain d'optimisme<sup>(6)</sup> : "Cancun : lueur d'espoir pour un accord sur le climat". Tel est en effet le premier résultat de la conférence mexicaine : la machine onusienne, tant décriée après Copenhague, s'est remise en marche pour conduire à une série de décisions approuvées par consensus par la Conférence des parties. L'influence des États-Unis et de la Chine, le renoncement progressif au Protocole de Kyoto et la nécessité de réinventer la stratégie européenne constituent trois autres clefs de lecture de l'accord.

### La relance du dialogue et la restauration de la légitimité de l'ONU

Ce résultat est dû en grande partie à la volonté de l'ensemble des délégations d'éviter un nouvel échec, qui aurait pu conduire à une remise en cause ou à l'arrêt du processus onusien. Il est également le fruit des efforts conjugués de la présidence mexicaine de la conférence et de la nouvelle secrétaire exécutive de la CCNUCC, Christiana Figueres. La méthode de concertation inaugurée à Cancun tient en trois points :

- ▶ moins d'ambitions, moins de déceptions : il n'a jamais été question d'engagements contraignants. Dès le début de la reprise du dialogue informel en 2010, l'objectif d'acter une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto a été reporté après l'échéance de décembre 2010. Au Mexique, les pays partenaires cherchaient avant tout à adopter une série de décisions en s'appuyant sur les acquis de Copenhague ;
- ▶ le leitmotiv du consensus *a minima*, pour que les conclusions du sommet aient une valeur opérationnelle. Copenhague a sans doute voulu "trop bien faire"

[4] Le groupe mandaté par le secrétaire national des Nations unies a rendu son rapport final en novembre dernier, avant de le présenter lors de la Conférence de Cancun. Il estime que l'apport annuel de 100 milliards de dollars est un "défi réalisable", en combinant les différentes sources de financement et en instituant un prix mondial du carbone. Cependant, il ne chiffre pas l'aide au développement directement prélevée sur le budget des États, du fait des désaccords persistants lors des négociations ; [www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF\\_Final\\_Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf)

[5] Le site Internet de la Convention-cadre sur les changements climatiques adressait ainsi ses vœux à la planète : "Season's greeting : the beacon of hope has been reignited".

[6] "Cancun a 'beacon of hope' for climate deal", *Financial Times*, 12 décembre 2010.

en visant l'adoption unanime de décisions définitives. À l'opposé, la présidence mexicaine a privilégié la recherche du "plus petit dénominateur commun" entre les parties, et un "accord équilibré". Au cours de l'année, les présidents des groupes de discussion entre pays ont systématiquement orienté les activités des groupes de travail vers des conclusions concrètes, constituant des "drafting groups" techniques pour aiguiller les négociations vers les éléments de consensus, désignant des rapporteurs "facilitateurs" chargés de synthétiser les débats. La présidence de la conférence de Cancun assurait alors un pilotage indirect, par le biais de consultations informelles politiques et techniques. En décembre, elle a su créer les conditions d'un consensus final en prenant en compte les positions de tous les partenaires et en lançant dans les derniers jours sept groupes de travail restreints animés par des binômes de ministres ("contact groups"), dont la ministre française de l'Écologie et du Développement durable ;

- la transparence du processus de négociation : tout au long de l'année 2010, le Mexique a veillé à ce que les groupes de travail entre États désignés soient systématiquement ouverts à tous ceux qui le souhaitaient. Il évitait ainsi le reproche adressé à la précédente présidence danoise de proposer un texte ne reflétant que la position d'une minorité.

Le choix d'une négociatrice chevronnée, diplomate de carrière, pour présider la rencontre ne fut pas sans incidence sur le compromis final. Patricia Espinosa, actuelle ministre des Relations extérieures du Mexique, a su prendre des risques calculés. L'avant-dernier jour des discussions, elle a ainsi choisi de ne pas transmettre à la séance plénière un projet comportant une traditionnelle série d'options concurrentes, préférant rencontrer les délégations avant de faire élaborer, sous sa responsabilité, le texte final de l'accord. Cette rédaction lui a valu une ovation lors de la reprise de la séance plénière.

La position particulière du Mexique, qui fait partie des pays émergents échappant aux objectifs contraignants du Protocole de Kyoto, mais qui est également proche des pays développés par son appartenance au G20, à l'OCDE et à l'ALENA, a probablement favorisé sa capacité à dialoguer avec l'ensemble des pays.

En outre, avec une grande habileté, la présidence mexicaine a créé un précédent qui pourrait faire jurisprudence dans la coopération onusienne contre le changement climatique. Jusqu'à Cancun, la règle de vote, par ailleurs indéfinie dans les textes (voir encadré plus loin), reposait

sur un consensus total des parties à la Convention, supposant implicitement l'approbation de ses 194 membres. Or, lors de la dernière séance, la présidente Espinosa a délibérément écarté l'opposition de la Bolivie<sup>(7)</sup> aux décisions finales en effectuant une distinction entre consensus et unanimité. Après avoir épuisé les ressources du dialogue et de la négociation, elle a repris la suggestion de la délégation colombienne et déclaré que "le consensus ne signifie pas qu'un pays peut choisir d'appliquer un veto à un processus auquel d'autres pays travaillent depuis des années" et qu'elle ne "[pouvait] rejeter l'opinion des 193 autres pays".

Même si la Bolivie peut avoir de bonnes raisons de protester, il est difficile d'admettre en effet qu'un seul pays puisse par son droit de veto bloquer la conclusion d'un accord mondial fédérateur pour la communauté internationale. Toujours est-il que des oppositions semblables se manifesteront probablement l'année prochaine à Durban : il appartiendra à l'Afrique du Sud de les traiter.

### L'ombre du "G2" États-Unis/Chine plane plus que jamais sur les négociations

Cancun a révélé le poids croissant des pays émergents dans les négociations, en particulier du Mexique et de l'Inde, qui a notamment proposé un nouveau dispositif de suivi international des politiques adoptées par les différents pays et contribué ainsi à débloquent un désaccord important entre les États-Unis et la Chine.

Les États-Unis sont arrivés à Cancun dans une position compliquée. Leur objectif d'abaissement des émissions nationales de GES de - 17 % de 2005 à 2020 a fait l'objet de vives critiques sur son manque d'ambition durant toute l'année 2010. La victoire des conservateurs aux élections de *midterm*, qui condamne à court terme le vote d'une loi climatique fédérale, rendait encore plus délicate la position américaine. Pourtant, à l'issue des négociations de Cancun, seule une lecture superficielle du compromis final conclurait qu'il est contraire aux intérêts américains, ou même chinois. Le poids des deux plus grands émetteurs mondiaux de GES semble en effet avoir été déterminant dans le résultat des négociations.

Copenhague avait révélé leurs désaccords. La Chine réclamait de plus grandes concessions en matière de limitation des émissions de GES et de soutiens technologiques et financiers, au moment où le gouvernement américain ne pouvait s'engager plus avant en matière de législation climatique. De leur côté, les États-Unis sollicitaient un inventaire détaillé des émissions de GES, hors de portée de l'appareil statistique chinois, et un

[?] À noter qu'en avril dernier les autorités boliviennes se sont plaintes de l'amenuisement des aides climatiques américaines, qu'elles interprétaient comme une mesure de rétorsion après leur refus de signer l'accord de Copenhague.

contrôle des politiques climatiques des pays émergents. Cette divergence s'est poursuivie tout au long de l'année 2010 – parallèlement aux tensions nées des ventes d'armes américaines à Taïwan, des débats sur la parité yuan/dollar et des dossiers nucléaires nord-coréen et iranien –, pour culminer dans des échanges particulièrement acrimonieux lors de la réunion préparatoire au sommet de Cancun à Tianjin (Chine) en octobre.

Toutefois, les pourparlers sino-américains ont repris au cours des deux mois précédant le sommet de Cancun<sup>(8)</sup>, aboutissant à des points d'accord, très certainement discutés avec la présidence mexicaine. Cette phase de dialogue, dont le négociateur américain n'a pas fait mystère, a explicitement porté sur le système de suivi des émissions<sup>(9)</sup>, mais probablement aussi sur l'ensemble de la négociation.

Au final, les décisions prises à Cancun constituent le prolongement du texte sur lequel le président américain s'était entendu dans la capitale danoise avec son homologue chinois et l'ensemble des BASIC<sup>(10)</sup> : le fonds Climat vert sera ainsi notamment piloté par la Banque mondiale, sur l'insistance de Washington. La satisfaction exprimée par la délégation chinoise à la suite du sommet de Cancun s'explique également par la transcription dans les accords de sa volonté de ne pas voir sa politique d'atténuation des émissions de GES sujette à un droit de regard international contraire à sa souveraineté.

Signe de cette entente, lors de sa visite à Washington en janvier 2011, le président chinois et son homologue américain ont souligné leur convergence de vue sur la question climatique. Barack Obama a ainsi précisé<sup>(11)</sup> que les deux pays avaient la responsabilité de lutter contre le réchauffement climatique en s'appuyant sur les progrès enregistrés à Copenhague et Cancun, et en montrant la voie qui mène aux énergies propres du futur. Ils se sont engagés à travailler en ce sens dans leurs discussions bilatérales, mais aussi dans les instances internationales que sont la CCNUCC et le Forum des Économies majeures.

### La perspective d'un nouveau Protocole de Kyoto s'éloigne

À la lecture des décisions de Cancun, on peut légitimement s'interroger sur ce qu'il reste de la Déclaration de

Washington, par laquelle pays développés et émergents<sup>(12)</sup> s'étaient accordés en 2007 sur le principe d'une suite au Protocole de Kyoto et avaient envisagé l'établissement d'un marché international de quotas d'émissions d'ici à 2009.

Si la série de décisions de Cancun ne ferme pas la porte à un "accord international contraignant", mentionné sans que son opportunité ne soit ni validée ni écartée<sup>(13)</sup>, elle enterre selon toute vraisemblance l'espoir d'un nouveau Protocole de Kyoto étendu à l'ensemble des pays.

Les parties qui en étaient signataires s'engagent certes à éviter un vide entre la fin du précédent régime et l'entrée en vigueur du nouveau système de coopération post-2012<sup>(14)</sup>. Néanmoins, de nouveaux mécanismes de marché comparables au système d'échange de quotas entre États fondé à Kyoto sont évoqués de manière vague, parmi les mesures permettant d'accélérer la transition énergétique mondiale : leur mise en œuvre doit être étudiée à Durban, selon les propositions qui seront communiquées par les pays avant fin février.

Plus fondamentalement, la détermination par les différents pays de leurs objectifs climatiques éloigne la perspective de renouer avec l'ancien système.

Le refus des partenaires chinois et américains de se voir imposer à court terme des objectifs contraignants a progressivement conduit le Japon à s'opposer à une nouvelle période d'engagement, au motif de l'asymétrie des efforts consentis. Lors du sommet de décembre, la Russie et le Canada se sont également déclarés hostiles à l'ouverture d'une deuxième période d'engagement, tandis que les États-Unis, qui n'ont pas ratifié le Protocole, y restent catégoriquement opposés.

### Réinventer une stratégie européenne

Même si l'Union européenne avait relancé les négociations en 2009 lors de l'avant-dernière journée de la conférence, le compromis final de Copenhague avait été mis au point entre les États-Unis et les pays émergents. Le leadership européen dans la lutte contre le changement climatique en était ressorti affaibli.

Sur le fond, l'Union est restée partagée durant l'année 2010 entre son souhait de parvenir à un accord mondial pragmatique et sa volonté d'étendre à tous les pays la



[8] Une progression est intervenue au Forum des Économies majeures en novembre 2010, à Crystal City, notamment autour de la proposition indienne sur les obligations de compte rendu des pays auprès de la communauté internationale.

[9] Voir notamment <http://centerforgloballeadership.wordpress.com/2010/12/02/china-usa-close-on-key-climate-issue/>

[10] Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine.

[11] AFP, 19 janvier 2011, 22 h 56. Voir également le communiqué de la Maison Blanche : [www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/fact-sheet-us-china-cooperation-climate-change-clean-energy-and-environm](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/fact-sheet-us-china-cooperation-climate-change-clean-energy-and-environm)

[12] Le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Russie, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud.

[13] Le texte se contente d'écarter toute assimilation possible avec la conclusion ou le contenu d'un éventuel futur accord international contraignant : ainsi de la décision du groupe de travail informel AWG-LCA : "Nothing in this decision shall prejudice prospects for, or the content of, a legally-binding outcome in the future".

[14] "The Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol shall aim to complete its work pursuant to decision 1/CMP.1 and have its results adopted by the Conference of the Parties [...] in time to ensure that there is no gap between the first and second commitment periods."

logique du Protocole de Kyoto, système qui lui conférait une certaine aura sur la scène internationale.

Elle tient d'ailleurs toujours à faire figure de modèle en proposant de réduire ses émissions de 30 % d'ici à 2020 en cas d'accord ambitieux, position réaffirmée par le Parlement européen fin novembre. Les réalités économiques et financières liées à la crise et aux tensions s'exerçant sur l'euro ont cependant tempéré l'ardeur des Vingt-sept à s'astreindre à des mesures de limitation d'émission coûteuses si les autres pays développés n'en adoptent pas de semblables.

De ce fait, la position de l'UE a évolué : si le Conseil environnement de mars 2010 avait réaffirmé son attachement à la conclusion d'un accord international post-2012 qui ait valeur d'engagement juridique sous les auspices de la Convention-cadre, il admettait six mois plus tard qu'un tel accord pouvait n'intervenir qu'après 2010, et se disait prêt à envisager d'ouvrir une deuxième série d'engagements dans le Protocole de Kyoto avec les seuls pays de l'Annexe I<sup>(15)</sup>. C'est le message que la commissaire européenne a défendu lors de l'ouverture du sommet de Cancun en proposant à toutes les parties de s'engager dans cette voie.

L'opposition à cet accord contraignant exprimée par d'autres pays de l'Annexe I rend néanmoins cette issue peu probable : l'Union européenne semble donc de plus en plus eseuulée dans sa croisade pour une reconduction de Kyoto. Pour la soutenir, il ne reste plus, parmi les pays signataires de l'Annexe I, que l'Australie, la Turquie, la Norvège ou la Suisse. Seuls les pays les moins avancés, l'Union africaine et les États insulaires tiennent maintenant cette ligne de négociation. Il en va de même pour certains pays émergents, mais pour des motifs que l'on peut qualifier de contraires à l'intérêt général : ils y voient en effet l'opportunité de conserver le principe retenu dans le Protocole de Kyoto qui les dispense de tout objectif contraignant.

Ne serait-il pas temps pour l'Union européenne de revoir sa stratégie ? Dans les prochaines années, la coopération contre le changement climatique sera vraisemblablement très éloignée de l'idéal de répartition des efforts de réduction entre les pays et d'instauration d'un prix mondial unique du carbone. Dès lors, il appartient à l'Union de poursuivre ses efforts pour réduire ses propres émissions et parvenir à un accord mondial, mais également de préserver la compétitivité de ses entreprises et de mener des programmes de Recherche et Développement coordonnés à l'égal de ses concurrents américains et asiatiques dans les secteurs clefs de l'énergie de demain.

Plusieurs aspects positifs sont cependant à porter à l'actif de la diplomatie européenne à Cancun. Tirant les enseignements de Copenhague, elle a réussi à s'exprimer d'une seule voix, celle de la ministre régionale flamande de l'Environnement pour le compte de la présidence belge de l'Union. L'Union européenne a été remerciée par la présidence mexicaine pour sa défense du multilatéralisme et pour le signal positif qu'elle envoie en se montrant favorable à l'inscription d'une deuxième série d'engagements dans le Protocole de Kyoto. En outre, les Vingt-sept ont fait avancer la lutte contre la déforestation et la mise en œuvre du financement *fast start*. Ils ont enfin joué tout au long de l'année un rôle actif de rapprochement entre pays développés et en développement.

## ➤ LES PRIORITÉS DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

Le compromis de Cancun aura réconcilié la plupart des partenaires de la lutte contre le changement climatique avec la coopération onusienne. Mais des zones d'ombre subsistent dans le texte. Certaines formules sont ambiguës, la majorité des nouveaux mécanismes doivent faire l'objet de nouvelles discussions pour être opérationnels (février 2011 pour l'adaptation et les mécanismes de marché, mars pour les critères MRV, mai de chaque année pour les fonds *fast start*). De plus, les objectifs d'atténuation proposés actuellement par les différents pays sont insuffisants pour contenir l'augmentation de température au-dessous de 2 °C.

La conférence de Durban devrait donc aborder trois sujets de fond : la mise en œuvre à court et moyen terme des mesures ébauchées à Copenhague puis officialisées à Cancun, le renforcement de la logique retenue à Cancun et l'accroissement des efforts annoncés par les différents pays. Enfin, en attendant une réforme plus profonde de la gouvernance onusienne, la conférence pourrait essayer de privilégier un processus de décision qui renonce à l'unanimité en tirant profit de la distinction opérée à Cancun entre "unanimité" et "consensus".

### Prendre acte de la rupture intervenue entre Kyoto et Cancun pour définir les principes d'un futur accord mondial

Un futur accord mondial contre le changement climatique peut désormais suivre deux logiques de construction différentes :

- ▶ la formule "top down" du Protocole de Kyoto : le choix historiquement opéré par les participants de la COP

[15] L'Annexe I de la CCNUCC comprend les pays développés qui ont endossé des objectifs chiffrés de réduction d'émissions au titre du Protocole de Kyoto, à l'exception des États-Unis.

en 1997 consistait à répartir le fardeau mondial de la lutte contre le changement climatique entre les pays signataires en leur imposant<sup>(16)</sup> des objectifs quantifiés de baisse des émissions de GES de 1990 à 2008 (2012 dans le cas du Protocole) et légalement engageants. L'avantage était de déterminer une feuille de route cohérente afin d'atteindre les objectifs de la CCNUCC. Mais une telle répartition des émissions n'est aujourd'hui plus de mise dans une gouvernance mondiale où chaque pays reste libre de ses actions. Elle serait d'autant plus difficile à mettre en place que les États-Unis sont formellement opposés à cette solution, qui a cependant la préférence de l'Union européenne<sup>(17)</sup>. Par ailleurs, cette gouvernance dite "contraignante" est un demi-succès : le marché carbone entre États prévu par le Protocole pour garantir le respect des quotas d'émission est resté embryonnaire et insuffisamment coercitif<sup>(18)</sup>. Il n'a pas empêché certains signataires comme le Canada de s'affranchir de leurs obligations et n'a donc pas réussi à réduire efficacement les émissions mondiales de GES. À l'origine, le Protocole était d'ailleurs conçu comme la première brique d'un accord plus englobant, qui devait progressivement intégrer d'autres pays à mesure que ces derniers adoptaient des engagements de modération de leurs émissions<sup>(19)</sup> ;

- ▶ la formule "bottom up" de l'accord politique élaboré à Copenhague : elle consiste à ne pas imposer d'objectifs déterminés par une logique extérieure aux États mais de parier sur leur capacité à prendre des engagements volontaires suffisamment ambitieux. Ces derniers doivent moduler de leur propre initiative les efforts d'atténuation des émissions de GES qu'ils proposent afin de préserver l'équilibre climatique mondial. Le rôle de la communauté internationale consiste à communiquer à l'ensemble des nations l'ampleur des efforts à fournir en fonction de l'objectif mondial au vu des efforts envisagés par les parties et des résultats scientifiques les plus récents, afin que chaque pays modifie de lui-même ses engagements.

En prenant note des objectifs proposés par les différents pays, le compromis signé à Cancun confirme leur engagement sur cette voie. Il définit ainsi la logique de la coopération mondiale climatique qui sera suivie dans

les prochaines années. Un certain nombre de pays, en particulier les grands émetteurs, auront tendance à s'en contenter. Ce serait une erreur. Au-delà des précisions qu'il reste à apporter aux mécanismes institués à Cancun, il convient de rendre l'accord plus efficace dans sa mise en œuvre comme dans ses objectifs (voir la proposition 1), en le complétant par :

- ▶ un objectif mondial de réduction d'ici à 2050, une convergence à terme des émissions nationales par habitant et une date situant le pic d'émissions mondiales ;
- ▶ une gouvernance efficace de la CCNUCC ;
- ▶ la mise en place d'un retour d'information rapide, auprès de la communauté internationale et de tous les pays, des conséquences probables sur le climat des engagements retenus ;
- ▶ la mise en place d'instruments économiques efficaces.

Cette nouvelle forme de gouvernance ne nécessite pas forcément un accord mondial qui succéderait au Protocole de Kyoto : elle peut résulter, comme le rappellent certains observateurs<sup>(20)</sup>, d'une suite de décisions qui seraient prises de conférence en conférence. Un accord global signé à Durban ou en 2012, à Rio, à la date anniversaire du sommet de la Terre, pourrait cependant constituer une référence mondiale hautement symbolique. Un tel scénario n'est envisageable que si les États-Unis adoptent d'ici là une politique climatique qui clarifie leur objectif d'abaissement des émissions.

Enfin, à défaut d'aboutir à un prix unique mondial du carbone<sup>(21)</sup>, il sera nécessaire de réfléchir à la mise en place d'instruments de marché performants afin de permettre des échanges de quotas et de diminuer le coût de la lutte contre le changement climatique<sup>(22)</sup>.

## Rechercher des objectifs de réduction plus ambitieux

Cette logique repose néanmoins sur un pari, celui de pouvoir obtenir de la part des États des objectifs suffisants pour que l'augmentation de la température moyenne mondiale ne dépasse pas le seuil de 2 °C. Compte tenu des inévitables "passagers clandestins", autrement dit des pays qui ne tiendront pas leurs engagements, ces

[16] À noter cependant que lors de la conférence de Kyoto, les pays se sont réparti l'effort de réduction des émissions à l'issue de négociations plus politiques que scientifiques, excluant de fait les propositions visant à définir les quotas selon les émissions *per capita*. L'objectif final et collectif de l'Annexe I (- 5,2 % par rapport à 1990) n'a été déterminé que dans un second temps. C'est une agrégation des objectifs nationaux, composée essentiellement à des fins de communication médiatique. Voir l'historique officiel des négociations : <http://unfccc.int/resource/docs/tp/tp0200.pdf>

[17] Le négociateur américain Todd Stern a déclaré dès son retour de Cancun le 16 décembre : "Nous ne répéterons pas Kyoto. Nous ne jouerons plus à ce jeu".

[18] À l'issue de la première période d'engagement, de 7 à 11 Gt CO<sub>2</sub>e de crédits carbone excédentaires ont été concédés aux États. L'Union européenne concentrerait presque le tiers de cet "air chaud", soit 2,5 Gt CO<sub>2</sub>e.

[19] Voir Grubb M. (2001), "Viewpoint: the seven myths of Kyoto climate policy 1", *Indosasters Working Paper 4*, p. 269-272.

[20] "Institutions for International Climate Governance", *A Policy Brief from the Harvard Project on Climate Agreements*, 22 novembre 2010.

[21] Sur les avantages d'un prix unique des émissions de carbone à l'échelle mondiale, voir Tirole J. (2009), *Politique climatique : "une nouvelle architecture internationale"*, rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française : <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/087.pdf>

[22] Ce sujet fera l'objet d'un prochain rapport du Centre d'analyse stratégique.



objectifs devront être d'autant plus ambitieux pour ceux qui les respecteront.

Bien plus, l'ensemble des promesses des pays (qui couvrent de 80 % à 90 % des émissions mondiales en base 2005, alors que le Protocole de Kyoto n'en englobait plus que 25 % environ) laisse augurer que l'objectif mondial sera nettement dépassé.

Le Potsdam Institute for Climate Impacts Research calcule ainsi que leur réalisation aboutirait à une hausse des émissions mondiales de 10 % à 20 % d'ici à 2020 : dans ces conditions, la probabilité que le réchauffement mondial dépasse 3 °C d'ici à 2100 serait de 50 %<sup>(23)</sup>. Le rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) présenté à Cancun estime pour sa part que le réchauffement de la planète pourrait atteindre 4 °C d'ici à 2100. En outre, la perspective que certains pays cèdent à la tentation de ne retenir que des engagements insignifiants ou ne les respectent pas incite à fixer des objectifs plus ambitieux. L'historique de la coopération climatique a en effet mis en évidence des comportements de "passagers clandestins", qui laissent à d'autres États le soin de réduire leurs émissions.

Pour nécessaire qu'elle soit, la révision à la hausse de ces objectifs sera cependant difficile. Les États-Unis auront déjà bien du mal dans les deux prochaines années à adopter celui proposé par le projet de loi Waxman-Markey (2009) sur le changement climatique. Aller plus loin paraît hors de portée à court terme et il est probable qu'en réponse Pékin n'envisagera pas d'effort supplémentaire. L'accord de Copenhague prévoyait d'ailleurs une révision des objectifs après le prochain rapport du GIEC, en 2014. Le compromis de Cancun invite les pays développés à rehausser leurs propositions mais ne mentionne plus de délai.

Les prochaines discussions devraient également élargir le cadre des décisions de Cancun en fixant des objectifs à des secteurs jusqu'à présent "oubliés", notamment les transports internationaux aériens et maritimes<sup>(24)</sup>, ainsi que l'agriculture.

## PROPOSITION 1

**Ouvrir le débat sur l'accroissement des efforts de réduction des émissions de GES pour que l'augmentation de température ne dépasse pas l'objectif de 2 °C inscrit dans l'accord de Cancun.**

## Concrétiser à Durban les avancées de Cancun

Si la communauté internationale dispose désormais d'une architecture officielle essentielle pour lutter contre le changement climatique, il reste à créer concrètement les nouveaux cadres de coopération que sont le Mécanisme technologique, le système REDD+ contre la déforestation, le Cadre d'action pour l'adaptation et le fonds Climat vert.

Durban pourrait préciser la répartition des soutiens financiers, techniques et technologiques. D'autres questions devront être tranchées afin de permettre la mise en œuvre du mécanisme REDD+ : comment définir un rythme national de référence de la déforestation, nécessaire pour établir la rémunération des efforts réalisés ? Les financements requis pourront-ils provenir de "nouveaux" crédits carbone, monétisables sur les futurs marchés de permis d'émission de carbone, ou bien faudra-t-il en passer par des financements multilatéraux ou bilatéraux, à l'instar des instruments actuels ?

Par ailleurs, même s'il a été décidé que les transferts financiers augmenteraient progressivement à partir de 2013, pour atteindre 100 milliards de dollars annuels, il serait souhaitable de préciser à Durban les montants distribués et leur provenance.

## PROPOSITION 2

**Définir les contributions des pays au fonds Climat vert et rendre opérationnels les mécanismes de lutte contre la déforestation (REDD+), de transfert technologique et d'aide à l'adaptation, tous créés à Cancun.**

## Donner une suite aux mécanismes opérationnels du Protocole de Kyoto

Dans l'attente d'un accord mondial ambitieux, est-il possible de prolonger le Protocole de Kyoto en engageant les pays signataires de l'Annexe I dans une nouvelle série d'objectifs contraignants ? En 2010, le groupe de travail de la CCNUCC sur les modalités juridiques de la reconduction du Protocole de Kyoto a identifié trois issues possibles : l'entrée en vigueur provisoire (procédure de validation requérant un moindre niveau de garantie des pays), la tacite reconduction (plus rapide, mais risquée car elle prévoit une option permettant à un État de se délier de ses obligations s'il en fait la demande explicite)

[23] Rogel J. et al [2010], "Copenhagen Accord pledges are paltry", *Nature*, n° 464, p. 1126-1128, avril, et PNUE [2010], *The Emissions Gap Report*, novembre. Le statut du rapport du PNUE, qui met à contribution des membres du GIEC sans qu'ils se réclament du Groupe, reste ambivalent vis-à-vis de ce dernier et de la CCNUCC.

[24] CAS [2010], *Le Fret mondial et le changement climatique. Perspectives et marges de progrès*, Paris, La Documentation française, Rapports et Documents, n° 30.

et l'amendement au Protocole en 2012 (qui doit être ratifié par les pays).

Pour les partisans d'une reconduction, il est fondamental d'ouvrir une deuxième période d'engagement, ne serait-ce que pour garantir que les États, sous la menace des pénalités prévues dans le texte, cherchent à respecter les objectifs imposés par le Protocole. La solution la plus simple serait de le reconduire en assignant aux différents pays les engagements de réduction qu'ils ont proposés à la suite de la conférence de Copenhague. Elle suscite de fortes oppositions de la part de différents acteurs :

- ▶ le Canada tout d'abord, qui ne respecte pas les engagements de la première phase : or le Protocole prévoit que les quotas attribués lors de la période suivante soient diminués d'une quantité équivalente, multipliée par un coefficient de pénalité de 1,3 ;
- ▶ le Japon ensuite qui, dans une attitude volontariste, envisage de baisser ses émissions de 25 % de 1990 à 2025, et qui ne veut pas mettre en danger sa compétitivité dans le cas où les principaux émetteurs n'acceptent pas de contraintes significatives.

Certains observateurs plaident donc pour la signature d'un prolongement du Protocole *a minima* reposant sur des objectifs plus faibles, associés cependant aux pénalités prévues par le texte.

Au final, le compromis de Cancun ne tranche rien et n'écarte aucune solution, se contentant de confirmer la survie des mécanismes compensatoires et de renvoyer la décision sur l'avenir du Protocole à une négociation ultérieure. Il est clair cependant que l'on s'éloigne de plus en plus non seulement de la logique de Kyoto mais aussi de la possibilité de le reconduire, voire de le prolonger.

Dès lors, l'une des priorités consiste à préserver les principaux outils opérationnels du Protocole, en particulier les mécanismes de compensation d'émissions associant les pays en développement, les mécanismes de développement propre (MDP), même si leur efficacité demande à être améliorée. Les mécanismes de marché doivent être étudiés à Durban ; les pays partenaires ont jusqu'à février 2011 pour soumettre leurs propositions. En cas de coexistence de différents régimes nationaux ou régionaux de lutte contre le changement climatique, pouvant entraîner des "fuites de carbone", la possibilité, un temps évoquée par l'Europe et les États-Unis, de mettre en place une taxe carbone aux frontières est interdite par les accords si elle se révèle "arbitraire" ou "injustifiable", ce qui est peu explicite<sup>(25)</sup>.

### PROPOSITION 3

#### Assurer la pérennité des mécanismes de compensation d'émissions de GES dans les pays en développement, notamment les instruments issus du Protocole de Kyoto.

##### ( Inventer une nouvelle gouvernance mondiale de la lutte contre le changement climatique

La conférence de Copenhague a fourni l'illustration d'un blocage du processus onusien, blocage susceptible de se reproduire à Durban : une vingtaine de pays s'étant alors opposés au texte final, ce dernier demeura un simple accord entre chefs d'État, dépourvu de valeur opérationnelle pour la Convention. Sans rejeter le principe démocratique fondateur des Nations unies, et sans se leurrer sur la probabilité d'aboutir à une conclusion rapide sur la question des procédures de vote de la Conférence des parties, en débat depuis une quinzaine d'années, il devient cependant nécessaire de faire évoluer ces procédures décisionnelles, d'abord dans la pratique, puis à terme dans les textes, afin d'empêcher que la coopération climatique ne soit entravée par des motifs géopolitiques sans lien avec la lutte contre le réchauffement climatique.

##### ▼ La Convention climat, ou la pratique du consensus "faute de mieux"

Si l'article 18 de la CCNUCC reprend bien le principe de démocratie onusien selon lequel chaque pays dispose d'une voix, les règles de procédures de la COP font néanmoins état d'un certain flou juridique en matière de vote.

Les décisions de la COP portant sur des fonctionnements purement procéduraux sont prises à la majorité simple, contrairement aux "questions de fond", qui font l'objet de l'article 42 de la Convention. Celui-ci n'a cependant jamais été adopté, faute d'accord entre les pays.

Il prévoyait deux options :

- le recours, en dernier ressort et faute de consensus, à un vote à la majorité des deux tiers des parties (sauf sur certaines questions, notamment en cas de scrutin portant sur un texte de type protocolaire [variante 'a'] ;
- ou le recours au consensus pour trancher les questions de fond ("à l'exception de celles concernant les questions financières, qui sont prises à la majorité des deux tiers" [variante 'b']).

C'est donc par habitude et en attendant une décision sur les modalités de vote que la règle du consensus s'applique aujourd'hui en séance.

Source : Organizational matters: Adoption of the rules of procedure.

Note by the secretariat.

<http://unfccc.int/resource/docs/french/cop2/g9661800.pdf>

[25] L'article 3.5 de la Convention de la CCNUCC stipule : "Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce".

Certes, la conclusion d'accords à géométrie variable, rassemblant les principaux États porteurs d'enjeux sur des sujets précis, pourrait accélérer la mise en place d'un certain nombre d'instruments financiers et techniques, sans remettre en cause le cadre universel de la lutte contre le changement climatique. Mais cette solution ne peut être que temporaire.

Il convient de lancer dès maintenant une réflexion sur l'adoption de modes de gouvernance plus pragmatiques, qui pourraient s'inspirer des règles déjà en vigueur dans d'autres instances : ainsi, l'Assemblée générale de l'ONU vote ses décisions soit à la majorité simple, soit à la majorité des deux tiers, selon leur nature. Cette procédure a visiblement inspiré un article – jamais adopté – de la Convention (*voir encadré*). Le Protocole de Kyoto est également entré en vigueur par l'application d'une règle de majorité – soit la ratification par plus de 55 pays responsables de plus de 55 % des émissions de CO<sub>2</sub> mondiales de 1990. Un nouveau règlement relatif à la prise de décision reste donc à définir, afin de privilégier la voix des principaux émetteurs de GES ainsi que celle des principales victimes des bouleversements climatiques. Exclure les États africains ou insulaires serait une erreur : leur position particulière les rend garants de l'efficacité de la coopération adoptée.

En principe, une gouvernance démocratique fondée sur la majorité impliquerait que l'ensemble des participants accepte la décision prise par le plus grand nombre. Néanmoins, dans le cadre d'une entreprise de coopération internationale, il est peu probable que tous les partenaires acceptent un tel transfert de souveraineté nationale. Une règle de vote distincte de l'unanimité conduira vraisemblablement à ce que les pays qui se trouvent mis en minorité refusent de mettre en œuvre l'accord concerné. Il importe donc de définir une règle de gouvernance fondée sur un concept adéquat de majorité : ce dernier nous semble devoir se démarquer de l'idéal onusien (majorité des nations) pour aller vers un idéal pragmatique adapté à l'enjeu de la préservation climatique (majorité en termes d'émission de GES).

#### PROPOSITION 4

**Lancer une réflexion sur une évolution de la gouvernance climatique mondiale afin d'éviter que des minorités de blocage n'entravent les négociations ; en attendant, privilégier un processus décisionnel qui renonce à l'unanimité et tire profit de l'interprétation de la notion de "consensus" opérée à Cancun.**

**CONCLUSION** Ainsi que le soulignait la présidente de la conférence au moment de clore les débats, "Cancun ouvre véritablement une nouvelle ère pour la coopération internationale sur le changement climatique". Il reste à transformer, dans les mois qui viennent, la somme de décisions consensuelles, mais parfois vagues, en des mécanismes opérationnels et à prolonger les outils issus du Protocole de Kyoto, en particulier les mécanismes de développement propre. Surtout, la négociation climatique devra impérativement initier en 2011 la révision des objectifs de réduction des différents pays et la mise au point des principes sur lesquels pourrait se bâtir un futur accord mondial. Certes, il est peu probable qu'un nouveau pacte légalement contraignant sur le changement climatique soit signé à Durban. La lutte contre le changement climatique nécessite néanmoins un cadre global qui puisse signaler le renouveau d'une coopération climatique portée par l'ensemble des pays. L'enjeu des prochains mois est bien d'esquisser un nouvel accord reposant sur quelques principes simples : une division par deux des émissions mondiales de GES d'ici à 2050, une convergence à terme vers un objectif unique d'émission, des outils économiques efficaces permettant d'abaisser le coût total de la diminution des émissions de GES et une gouvernance climatique mondiale reposant sur la majorité. Le sommet anniversaire du Sommet de la Terre, dit "Rio+20", qui se tiendra à Rio de Janeiro en 2012, pourrait offrir l'occasion de renouer avec un engagement mondial contre le changement climatique véritablement ambitieux.



Dominique Auverlot, Blandine Barreau,  
département Développement durable

## AUTRES DOCUMENTS À CONSULTER

sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications

### Note de synthèse :

N° 212 ■ Pour une politique de consommation durable en France (janvier 2011)

### Notes d'analyse :

N° 207 ■ Volatilité des prix des matières premières - Volet 2 (janvier 2011)

N° 206 ■ Volatilité des prix des matières premières - Volet 1 (janvier 2011)

N° 203 ■ Un enjeu de Cancun : relancer la coopération climatique en améliorant la transparence des émissions nationales de gaz à effet de serre (décembre 2010)

### Rapports :

■ "Pour une consommation durable" (janvier 2011)

■ "Les nouvelles mobilités. Adapter l'automobile aux modes de vie de demain".

Publié à La Documentation française, Rapports et Documents n° 32, 2010

■ "Le fret mondial et le changement climatique".

Publié à La Documentation française, Rapports et Documents n° 30, 2010

## Centre d'analyse stratégique

La Note d'analyse n° 213 - février 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique  
Directeur de la publication : Vincent Chiqui, directeur général  
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint  
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges  
Service éditorial : Olivier de Broca  
Impression : Centre d'analyse stratégique  
Dépôt légal : février 2011  
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication  
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)