

Le Plan d’Action de Bali : une première étape vers un accord global sur le climat ?

Matthieu Wemaëre et Laurence Tubiana (Iddri)

Cet article présente les principales conclusions et avancées de la conférence sur les changements climatiques

(COP13/MOP3) ayant eu lieu à Bali du 1er au 15 décembre 2007 et à laquelle ont participé les auteurs. Pour toutes questions,

merci de contacter : matthieu.wemaere@iddri.org

Le plan d'action adopté à Bali est salué comme une avancée importante par les gouvernements qui y ont participé comme par une grande partie de la presse internationale. Le sentiment qui transparaît est celui d'avoir échappé au pire. Après deux ans d'intense mobilisation des gouvernements européens avec notamment la publication du rapport Stern, des scientifiques, avec la sortie du quatrième rapport du GIEC, de personnalités politiques, avec la campagne lancée par Al Gore et l'implication du secrétaire général des Nations unies, le point d'orgue de cette mobilisation était atteint avec la remise du Nobel de la paix ; un échec constituait un risque politique majeur. Le risque politique a été évité, mais le risque climatique lui reste entier car toutes les lectures du plan d'action de Bali sont possibles et laissent ouvertes les questions majeures.

Les obstacles à vaincre pour un accord étaient nombreux.

L'unanimité n'existe plus parmi les pays de l'Annexe I du protocole de Kyoto et notamment parmi ceux qui peinent à mettre en œuvre les engagements pris (Japon et Canada en particulier). Les pays émergents jouaient la montre en attendant l'engagement américain, en soutien implicite de l'abandon d'engagements chiffrés de réduction. Les américains eux-mêmes étaient divisés entre les pressions intérieures croissantes et les efforts de la Maison blanche pour affaiblir le processus multilatéral.

C'est l'Union européenne, engagée en première ligne de cette bataille consistant à entraîner les américains pour les faire revenir à la table de négociation et les pays émergents à sortir de la diplomatie du « non », qui a pris le plus grand risque. Et de ce point de vue, le plan d'action de Bali traduit paradoxalement à la fois la réussite de l'effort européen dans la mobilisation politique, et son échec au plan de la doctrine, puisque l'idée des engagements chiffrés et contraignants pour les pays développés ne s'est pas imposée et que le niveau d'ambition en termes d'efforts pouvant prendre des formes multiples n'est même pas guidée par un objectif aspirationnel à long terme. Une autre option stratégique aurait été possible : obtenir un accord avec un cadrage des ambitions de réduction mais en laissant comme l'a recommandé Al Gore « une place vide » pour accueillir les États-Unis en 2009. Cette option n'a pas été retenue, et elle renvoie donc au processus de négociation lui-même la question de l'intensité des efforts.

Dès lors deux questions se posent, la première la plus sérieuse est celle du timing. Le rythme des négociations à partir de ce point de départ est-il compatible avec des scénarios de limitation du risque climatique présentés par le GIEC ?

Le contraste est grand en effet entre l'urgence analysée par le GIEC et le processus arrêté à Bali : le refus de se référer à des objectifs chiffrés, à long terme et à moyen terme, en est le signal le plus significatif. Le plan d'action de Bali montre que pour beaucoup de gouvernements l'hypothèse d'une économie « faiblement émettrice de carbone » est encore une hypothèse d'école et pas suffisamment réaliste pour qu'il faille en engager la mise en œuvre dès aujourd'hui.

La seconde question est celle de la nature de l'accord international ainsi que de sa structuration. La construction du plan d'action aborde tous les points clés, réduction des émissions, adaptation qui devient un point important du plan de travail, coopération technologique et financement, avec une ouverture sur la question du rôle des forêts dans la séquestration du carbone, mais sans axes directeurs entre ces différents volets. Le plan d'action est un grand marché de solutions potentiellement combinables entre elles, fondé sur une approche essentiellement nationale et volontaire. Il incombe au processus de négociation d'en organiser la logique mais surtout d'obtenir que cet ensemble d'actions soit à la mesure du problème, c'est-à-dire atteindre un pic des émissions mondiales au cours des deux prochaines décennies pour permettre une réduction effective, permanente et drastique de celles-ci à l'horizon 2050.

Si la vision américaine d'une approche « bottom up » n'est pas écartée, il faudra bien rendre compatibles, comparables et mesurables ces efforts. Peut-on construire ce cadre en deux ans ? La mécanique du plan d'action suppose de fait que des actions d'ampleur soient engagées sans attendre et que l'essentiel de la négociation se concentre sur les points difficiles, comparabilité des efforts, compétitivité des secteurs industriels, mécanismes économiques d'incitation, et qu'ils soient discutés en parallèle. Cela signifie aussi que toutes les enceintes susceptibles de faire avancer la substance de l'accord doivent être utilisées et à un rythme accéléré. Copenhague doit être un débouché des discussions rassemblant dans un cadre cohérent les différentes parties.

Le principal objectif de la Conférence de Bali (COP 13, COP/MOP 3) était de parvenir à engager un processus de négociation entre les Parties contractantes à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en vue de conclure d'ici 2009 un accord global sur le climat pouvant être ratifié avant que la première période de l'engagement du Protocole de Kyoto ne s'achève, en 2012.

Les Parties contractantes ont fini par adopter une Décision de la Conférence des Parties intitulée le Plan d'Action de Bali après quinze jours d'intenses négociations, jusque dans les dernières heures, marquées par des revirements, laissant paraître la latitude des négociations à venir.

Le Plan d'Action de Bali lance et définit un processus de négociations dans le cadre de la Convention. Il invite les Parties à trouver un accord dans les deux ans à venir et à l'entériner par une décision lors de la 15^e Conférence des parties qui se tiendra à Copenhague, au Danemark, en décembre 2009.

1. Le principal mérite du Plan d'Action de Bali est surtout d'exister. De ce point de vue, la Conférence de Bali peut être considérée comme un succès car il était indispensable d'engager des négociations dès que possible pour les conclure dans un délai qui permette d'éviter un vide juridique pour la période post-2012. Le retour des États-Unis à la table des négociations dans le cadre multilatéral de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques depuis le retrait du processus de mise en œuvre du Protocole de Kyoto en mars 2001 est également un élément positif, mais le soutien des États-Unis au Plan d'Action de Bali a un prix, qui se traduit par le faible niveau d'ambition du cadre des négociations s'annonçant pour les deux années à venir.

2. Le préambule du Plan d'Action de Bali, quoique non juridiquement contraignant, fournit un cadre aux négociations des actions de coopération sur le long terme au sein de la Convention. S'il se réfère bien à la nécessité d'être guidé par la science du climat, et notamment aux résultats du 4^e rapport d'évaluation du GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique), il se contente de reconnaître que l'objectif ultime de la Convention¹ nécessite des réductions importantes des émissions globales et de souligner l'urgence de lutter contre le changement climatique. Cette ambition est encore atténuée par une note de bas de page introduite à la demande de la délégation russe, qui renvoie à la contribution du Groupe de Travail III du 4^e rapport d'évaluation du GIEC, lequel couvre tous les scénarios possibles s'agissant de l'anticipation des impacts négatifs du changement climatique. Le préambule ne mentionne pas l'objectif de réduction de 50 % des émissions globales en 2050 par rapport à leur niveau de 1990, objectif pourtant fixé par le GIEC dans les conclusions de son dernier

¹ Cf. Article 2 de la Convention qui définit l'objectif ultime comme étant la « *stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ».

rapport pour atteindre l'objectif ultime de la Convention de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Le Plan d'Action de Bali ne contient donc aucun objectif de long terme susceptible de guider les négociations vers un accord ambitieux. Le préambule ne reprend pas non plus l'objectif indicatif d'une réduction d'émissions dans une fourchette de 25 à 40 % en 2020 par rapport au niveau de 1990 pour l'ensemble des pays développés, objectif également proposé par le 4^e rapport d'évaluation du GIEC. Cette absence notable d'objectif à moyen terme pour les pays développés laisse la porte ouverte à des discussions intenses sur le type d'engagement, le niveau de réduction ou la période de référence qui déterminera l'ambition de ces engagements. Ce sont principalement les États-Unis, le Japon et la Russie qui ont rejeté toute référence explicite aux objectifs à moyen et long terme, demandée avec insistance par l'Union européenne.

3. Le Plan d'Action de Bali organise la négociation à venir autour des quatre « Building blocks » qui avaient été dégagés dans le cadre des consultations du Groupe Ad Hoc sur les engagements des pays de l'Annexe I (AWG) mis en place à Montréal, en décembre 2005 (COP/MOP 1). Il s'agit de i) l'atténuation du changement climatique ; ii) l'adaptation aux effets négatifs du changement climatique, iii) le développement et le transfert des technologies ; iv) le financement et les investissements nécessaires au soutien des actions d'atténuation et d'adaptation.

Cependant, dans l'accord de Bali, ces quatre « building blocks » font suite au préambule, qui implique que les parties se mettent d'accord sur une vision partagée de l'action de coopération à long terme, et sur un objectif global à long terme pour la réduction d'émissions en vue de réaliser l'objectif ultime de la Convention. Si cela garantit le fait que les Parties vont bien discuter d'un objectif à long terme, aucun niveau d'ambition ne peut en être déduit. Il est également à noter que cette vision partagée doit être conforme aux principes de la Convention, et tout particulièrement à celui des responsabilités et capacités communes mais différencierées, ce qui permet d'accorder une place spécifique aux engagements des pays en développement, notamment des pays émergents puisqu'il doit être tenu compte des conditions économiques et sociales ainsi que d'autres facteurs pour élaborer cette vision partagée.

a) L'atténuation du changement climatique : premier « building block »

Pour les pays développés, toutes les actions ou engagements qui sont mesurables, vérifiables et qui peuvent faire l'objet d'un rapport pourront être pris en compte. Cela inclut les objectifs quantifiés des limitations de réduction des émissions de gaz à effet serre tels que prévus par l'article 3, § 1 du Protocole de Kyoto, mais pas uniquement, laissant ainsi la porte ouverte à d'autres formes d'engagements que pourraient prendre les pays développés. Il est important de noter que l'action soutenue au niveau national ou international doit garantir la comparabilité des efforts entre les pays développés, en tenant compte de leurs différences au regard de leurs « circonstances nationales ». La question de la comparabilité des efforts est certainement, avec celle de l'engagement des pays en voie de développement, le point critique exigé par les Etats-Unis pour qu'ils soutiennent le Plan d'Action de Bali. Mais cela ne préjuge pas d'un niveau d'ambition ni de la forme d'engagements que pourraient prendre les États-Unis en 2009.

S'agissant des pays en développement, le Plan d'Action de Bali constitue une avancée en ce qu'il permet pour la première fois d'intégrer les actions entreprises par les pays en développement pour contribuer à l'atténuation des changements climatiques. Cependant, le texte du Plan d'Action reste relativement vague : il se réfère à des actions d'atténuation mises en place par des pays en développement dans le contexte de leur développement durable, qui

sont soutenues et permises par le déploiement technologique, le financement et le renforcement des capacités, autant de moyens abordés dans les deux derniers « building blocks » du Plan d'Action de Bali et qui doivent être fournis par les pays développés.

Le Plan d'Action ne fait pas explicitement référence à la notion d'engagement pour les pays en développement, mais le fait de prendre en compte les actions que ces pays entreprennent et qui sont mesurables, vérifiables, est non seulement un premier pas dans la direction de la reconnaissance des efforts qu'ils ont déjà fournis mais aussi pour convenir à moyen terme d'autres formes d'engagements.

Par ailleurs, et cela constitue une nouveauté dans les négociations internationales sur le climat, le Plan d'Action de Bali propose de considérer les approches politiques et incitations positives qui peuvent permettre de réduire les émissions issues de la déforestation et de la dégradation (REDD) des forêts dans les pays en développement. Le Plan d'Action de Bali est toutefois prudent sur la question de savoir si la conservation ainsi que la gestion durable des forêts et les stocks de carbone résultant notamment d'activités de boisement et de reboisement dans les pays en développement doivent être prises en considération au titre de l'atténuation. Il n'en reste pas moins que la Conférence des Parties a adopté, en parallèle du Plan d'Action de Bali, une décision lançant une phase d'expérimentation autour d'activités permettant d'éviter la déforestation et la dégradation des forêts. Cette décision, qui fait suite à la demande insistance des pays africains du bassin du Congo, devrait notamment permettre la mise en place d'une large panoplie d'activités, susceptibles d'intégrer une grande diversité de « circonstances nationales ». Cette phase d'expérimentation ne préjuge pas cependant du niveau et des conditions de mise en œuvre de ces activités, par exemple par projet ou au niveau national, pas plus qu'elle ne prend position sur la forme que pourraient prendre les incitations permettant de récompenser ces activités de déforestation évitée ou de lutte contre la dégradation de la forêt, ni des mécanismes pour leur mise en œuvre. Mais la phase d'expérimentation, associée au Plan d'Action lance un signal clair aux acteurs publics et privés pour qu'ils s'engagent dès maintenant dans les activités pour éviter la déforestation ou la dégradation des forêts, avec la perspective de voir leurs efforts rétroactivement récompensés.

Concernant l'atténuation du changement climatique, le Plan d'Action de Bali mentionne également qu'il conviendra de tenir compte des approches sectorielles mais en faisant une référence explicite à la mise en œuvre de l'article 4, § 1, c) de la Convention qui invite toutes les Parties et pas uniquement les pays développés, à coopérer pour le déploiement et le transfert des technologies, des pratiques et des procédés techniques qui permettent de maîtriser, de réduire ou de prévenir des émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs pertinents, y compris l'énergie, le transport, l'industrie, l'agriculture, les forêts et la gestion des forêts. Cette référence répond ainsi d'une certaine manière à la demande de la délégation japonaise pour une approche davantage « bottom up », n'excluant pas toutefois l'approche américaine « pledge and review », laquelle se départit de toute fixation d'objectif chiffré exprimé de manière absolue.

Enfin, le premier « building block » relatif à l'atténuation insiste sur le rôle du marché carbone pour promouvoir les actions d'atténuation. Cet aspect est abordé de manière très large, puisqu'il couvre toutes les approches possibles pour arriver à cette fin, ce qui n'exclut pas, bien au contraire, l'évolution du mécanisme pour un développement propre vers un mécanisme plus sectoriel, voire vers des politiques et mesures nationales dans des pays en développement.

b) l'adaptation : deuxième « building block »

Il met l'accent sur la coopération internationale afin de soutenir la mise en œuvre des actions d'adaptation aux effets négatifs du changement climatique. Le Plan d'Action de Bali insiste, et il s'agit du point essentiel, sur l'impérative nécessité d'aborder l'adaptation dans toutes les politiques sectorielles, d'intégrer les mesures de réponse aux effets négatifs du changement climatique dans tous les processus décisionnels. Il souligne le rôle catalyseur de la Convention pour encourager toutes les institutions multilatérales, le secteur public et privé ainsi que la société civile afin de dégager des synergies pour soutenir l'adaptation d'une manière cohérente mais également intégrée.

En marge du Plan d'Action de Bali, la Conférence des Parties a enfin trouvé un accord sur la manière d'opérationnaliser le Fonds d'adaptation en désignant le Fonds mondial pour l'environnement comme gestionnaire et en décidant d'une structure de gouvernance octroyant aux pays en développement la majorité des sièges. Le Fonds d'adaptation devra être doté d'un budget de 215 millions d'euros d'ici à 2012, les fonds devant essentiellement provenir du partage des charges d'un montant de 2 % prélevé sur chaque unité de réduction certifiée des émissions (URCEs) délivrée par le Conseil exécutif du MDP.

c) la coopération technologique pour l'atténuation et l'adaptation aux effets du changement climatique : troisième « building block »

Cette composante s'attache aux mécanismes à envisager pour effectivement lever les barrières au transfert de technologies dans les pays en développement et leur permettre d'y avoir accès de manière abordable. La formulation retenue dans le Plan d'Action est encore une fois très large et permet d'inscrire dans la négociation tous les mécanismes d'incitation possibles, qu'ils soient liés ou non aux instruments de marché, qu'ils visent directement ou indirectement le transfert de savoir faire, le renforcement des capacités des pays en développement ou encore les droits de propriété intellectuelle. Indirectement se posera la question du rôle que pourront jouer les règles de l'OMC sur les barrières au commerce des technologies propres sans que cela ne remette en cause l'autonomie de décision des Parties Contractantes à la Convention Climat.

En parallèle du Plan d'Action de Bali, les Parties se sont mises d'accord pour élaborer un programme stratégique d'ici à juin 2009 afin d'évaluer le niveau d'investissement requis pour le déploiement et le transfert de technologies peu émettrices en dioxyde de carbone mais également pour étendre le mandat du groupe d'Experts sur le transfert de technologies pour 5 ans afin d'identifier le rôle des technologies dans le cadre des efforts à fournir après 2012.

d) le financement des actions d'adaptation et d'atténuation : quatrième « building block »

Ce building block concerne plus particulièrement le financement et les investissements pour soutenir les actions d'atténuation, d'adaptation et de coopération technologique telles qu'abordées dans les trois premiers « building blocks ». Si cet aspect dépend nécessairement de la négociation du niveau d'ambition de ces actions, il n'en reste pas moins que le Plan d'Action de Bali ne souffre d'aucune ambiguïté sur le niveau élevé du soutien financier qu'il conviendra de fournir aux pays en développement.

4. Sur la forme, le processus de négociation sera conduit par un organe subsidiaire de la Convention, établi en application du Plan d'Action de Bali et dénommé le Groupe de Travail Ad Hoc sur l'action de coopération à long terme dans le cadre de la Convention, lequel devra présenter son travail en vue de l'adoption d'une décision lors de la 15^{ème} Conférence des Parties à Copenhague, en décembre 2009.

Ainsi, le cadre de la négociation de la décision qui sera prise à Copenhague est bien celui de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Pour autant, la deuxième voie de négociation persiste et le Groupe de Travail Ad Hoc sur les engagements chiffrés des pays de l'Annexe I, va continuer son travail en parallèle jusqu'en 2009. Les travaux de la COP/MOP pour la révision du Protocole de Kyoto conformément à son article 9, dont le champ a été précisé à Bali pour pouvoir effectuer la seconde révision lors de la COP/MOP 4 qui aura lieu à Poznan (Pologne) en décembre 2008, seront également poursuivis.

Le Plan d'Action de Bali reflète l'accord des Parties pour que les négociations sur l'action de coopération à long terme dans le cadre de la Convention soit informée de cette voie parallèle dans le cadre du Protocole de Kyoto, sans pour autant contraindre à une quelconque forme de convergence, ce qui aurait pu être utile pour les pays développés qui aurait pu user de l'argument de l'extension du MDP, mécanisme institué par le protocole, comme un des mécanismes d'incitation au transfert de technologies peu émettrices. Le Plan d'Action de Bali insiste également sur l'intérêt que présentent d'autres processus, formels ou non, pour alimenter la négociation dans le cadre de la Convention. Il s'agit ainsi d'un appel, certes non contraignant, à la poursuite d'initiatives telles que celles du G8 et G8 + 5, notamment sur les aspects énergie/climat, pour alimenter de manière constructive la négociation dans le cadre de la Convention. Cela vaut également pour l'initiative américaine qui va s'intensifier dès janvier 2008, faisant suite à la réunion qui a eu lieu le 27 septembre 2007 à Washington, avec la tenue d'une réunion à Hawaï (janvier 2008) qui sera suivie d'une autre à Paris (sans doute en avril 2008). Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur les intentions américaines pour favoriser de réelles synergies.

Cette négociation qui s'ouvre va nécessiter d'importantes ressources pour supporter un rythme plus fréquent de réunions de négociations, le Groupe de Travail Ad Hoc sur l'action de coopération à long terme dans le cadre de la Convention devant se réunir au moins 4 fois par an (mars/avril, juin, août/septembre, décembre 2008), dont deux fois en parallèle de la réunion des organes subsidiaires et de la Conférence des Parties à la Convention, sans oublier les réunions en parallèle du Groupe de Travail Ad Hoc sur les engagements des Parties à l'Annexe I dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Le Plan d'Action de Bali constitue le point de départ de ces négociations qui ne déboucheront sur un accord qu'au prix d'un intense travail de fond ainsi que d'une réelle volonté politique exprimée par un dialogue renforcée à tous les niveaux : bilatéral, régional et international.