

Comprendre la conférence de Bali sur le climat guide à l'intention du public *

La 13^{ème} Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la 3^{ème} Réunion des Parties au Protocole de Kyoto se tiendront à Bali, en Indonésie, du 3 au 14 décembre 2007. Ces réunions comptent parmi les plus importantes à ce jour, les négociateurs devant discuter de ce qui succédera au Protocole de Kyoto, dont la première période d'engagements prend fin en 2012. Le présent exposé donne un bref aperçu de la Convention, du Protocole de Kyoto, de la structure et de la fonction des réunions de Bali, ainsi que de quelques-unes des questions principales inscrites à l'ordre du jour. Il présente les résultats-clés possibles de ces réunions et propose des sources fiables d'informations complémentaires.

POINTS-CLES:

- La conférence des Nations Unies organisée en décembre 2007, à Bali, en Indonésie, est d'une importance cruciale, dans la mesure où elle pourrait modeler la politique mondiale sur les changements climatiques pour les années à venir.
- Les discussions sont complexes. Elles se déroulent au sein de plusieurs forums et mettent en présence un certain nombre de groupes de négociation qui rassemblent les pays en fonction d'intérêts communs.
- Les questions prioritaires inscrites à l'ordre du jour incluent notamment: l'établissement d'un calendrier et d'un processus pour parvenir à un accord mondial fondé sur le Protocole de Kyoto; la concrétisation de la mise en oeuvre du Fonds d'adaptation; ainsi que des mesures visant à réduire la déforestation dans les pays en développement afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Pourquoi les réunions de Bali ont une telle importance?

A l'été 2007, en quittant ses fonctions de négociateur sur les changements climatiques, le norvégien Harald Dovland a fait appel à ses homologues internationaux en ces termes: « Promettez-moi quelque chose... faites votre travail à Bali. »

Il faisait référence à certaines des réunions les plus attendues dans l'histoire des négociations sur les changements climatiques: la 13^{ème} Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 3^{ème} Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, qui se dérouleront en décembre 2007, à Bali, en Indonésie.

Bali accueillera également des dizaines d'autres rencontres annexes qui permettront aux organisations non-gouvernementales, aux universitaires, au secteur privé et à d'autres de partager des informations et des recommandations à des fins de politiques.

Ce qui va (ou ne va pas) se passer à Bali pourrait déterminer l'orientation de la politique mondiale sur les changements climatiques pour les années à venir. Les négociations sont complexes. Elles sont plurielles et réunissent différents groupes de pays qui négocient individuellement ou collectivement. Le présent guide offre au public non familiarisé avec ce processus internationale un bref aperçu de la CCNUCC, du Protocole de Kyoto, de la structure et de la fonction des réunions de Bali, ainsi que de la composition et des positions des principaux groupes de négociation. Il présente également certaines des questions-clés inscrites à l'ordre du jour.

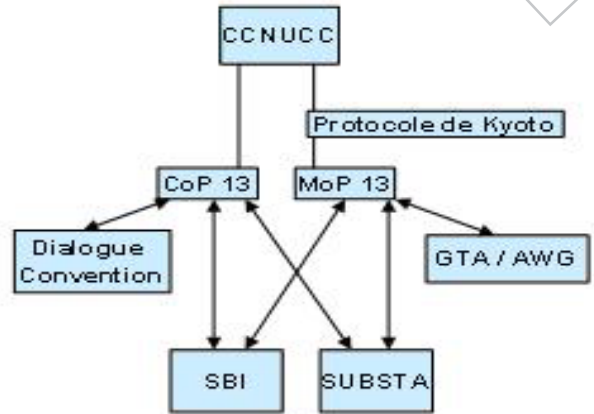
Structure et fonction des organes de la CCNUCC

LA CCNUCC ET LE PROTOCOLE DE KYOTO

La CCNUCC a été adoptée en 1992, avec pour objectif de 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 s'agit pour la Convention d'atteindre cet objectif dans un délai suffisant pour permettre aux écosystèmes de s'adapter naturellement, garantir la production alimentaire et permettre au développement économique de se poursuivre de manière durable. Les 192 Parties à la Convention sont divisées en deux groupes: les pays développés (Parties visées à l'Annexe I) et les pays en développement (Parties ne figurant pas à l'Annexe I). Les Parties visées à l'Annexe I sont de nouveau divisées en deux groupes. Les Parties visées à l'Annexe II sont les pays industrialisés les plus avancés, qui doivent allouer des ressources pour soutenir les initiatives menées dans les pays en développement. Les autres Parties visées à l'Annexe I sont les pays dont l'économie est en phase de transition vers une économie de marché.

Un certain nombre d'institutions, créées dans le cadre de la Convention, facilitent et contrôlent sa mise en oeuvre. Il s'agit notamment de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique (SBSTA), de l'Organe subsidiaire d'exécution (SBI) et d'un mécanisme financier, confié au Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Le Protocole de Kyoto de la CCNUCC a été conclu en 1997. En vertu de cet accord, 36 Parties visées à l'Annexe I de la Convention (connues sous le nom de Parties visées à l'Annexe B) s'engagent à atteindre des objectifs individuels visant à limiter ou à réduire des émissions qui, totalisées, réduiraient les émissions globales de six gaz à effet de serre provenant de ces pays d'environ 5 pour cent par rapport au niveau de 1990, ceci au cours de la première période d'engagements du Protocole (2008-2012). Les trois principaux outils du Protocole conçus pour aider les Parties visées à l'Annexe B à atteindre efficacement ces objectifs sont: les échanges internationaux de permis d'émission entre les pays dotés d'objectifs; la mise en oeuvre conjointe de projets de réduction des émissions et le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Le MDP permet aux pays visés à l'Annexe I d'investir dans des initiatives de réduction des émissions dans les nations en développement, au lieu de réduire directement leurs propres émissions. Les pays ne figurant pas à l'Annexe I ne sont pas tenus d'atteindre des objectifs portant sur la réduction ou la limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre pendant la première période d'engagements. Le Protocole compte aujourd'hui 175 Parties, à l'exception notable des Etats-Unis et de l'Australie.



LES ORGANES SUBSIDIAIRES

Le SBSTA et le SBI ont chacun un mandat spécifique et rendent compte de leurs travaux à la CdP et à la CdP/RdP. Le SBI s'occupe des questions relatives à la mise en oeuvre de la Convention et de son Protocole, telles que les communications nationales des émissions de gaz à effet de serre, le financement et le renforcement des capacités. Le SBSTA s'intéresse aux questions scientifiques, technologiques et méthodologiques, tels que le transfert de technologies, les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques, ainsi qu'aux questions méthodologiques associées aux émissions, telles que la préparation des inventaires d'émissions et la prise en compte de l'Utilisation des terres, changements d'utilisation des terres et foresterie (UTCUTF).

LE GTA

Le GTA regroupe les Parties au Protocole de Kyoto en vue de négocier de nouveaux engagements pour les Parties visées à l'Annexe I du Protocole. Ceux-ci s'appliqueraient après 2012, terme de la première période d'engagements du Protocole de Kyoto. Les Parties ont décidé d'un commun accord que le GTA devrait achever ses travaux « au plus tôt », de manière à éviter tout interruption entre la première et la deuxième période d'engagements. La 4ème session du GTA doit reprendre à Bali. Son ordre du jour inclut l'identification d'éventuels d'objectifs de réduction des émissions des Parties visées à l'Annexe I et la révision du programme de travail, des méthodes de travail et du calendrier des futures sessions du GTA.

LE DIALOGUE DE LA CCNUCC / UNFCCC

Le Dialogue de la CCNUCC a été lancé pour permettre aux Parties à la CCNUCC de partager leurs expériences et d'analyser des stratégies en vue d'une action coopérative à long terme par rapport aux changements climatiques. Il s'agit d'un échange ouvert et non contraignant d'opinions, d'informations et d'idées visant à renforcer la mise en oeuvre de la Convention. Il ne marque pas le début de quelconques négociations formelles.

| Engagements de réduction ou de limitation des émissions conformément au Protocole de Kyoto (en % par rapport au niveau d'émissions de 1990) | |
|--|------|
| 15 Etats de l'UE, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Biélorussie | - 8% |
| Etats-Unis * | - 7% |
| Canada, Hongrie, Japon, Pologne | - 6% |
| Croatie | - 5% |
| Nouvelle-Zélande, Russie, Ukraine | 0 |
| Norvège | +1% |
| Australie * | +8% |
| Islande | +10% |
| * les Etats-Unis se sont retirés du Protocole de Kyoto; l'Australie a signé le PK mais a annoncé qu'elle ne le ratifierait pas. | |

Chaque année, une Conférence des Parties (CdP) à la CCNUCC évalue les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Convention et négocie les étapes suivantes. La Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties (CdP/RdP) au Protocole de Kyoto a lieu au même moment, tout comme les réunions des deux organes subsidiaires de la CCNUCC. De temps à autre, des groupes de travail spéciaux sont créés pour aborder des questions particulières. Le Groupe de travail ad hoc (GTA) sur les nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto, qui est actuellement constitué, en est un exemple (voir ci-dessous).

débouchant sur de nouveaux engagements. Le dialogue consiste en une série d'ateliers structurés autour de quatre domaines thématiques: la manière d'aborder le développement de façon durable, les actions d'adaptation, la reconnaissance du potentiel réel la technologie et la reconnaissance du potentiel réel des opportunités des mécanismes du marché. A Bali, les cofacilitateurs du Dialogue rendront compte de la série d'ateliers de travail à la CdP 13. Entre autres, le Dialogue de la CCNUCC a identifié quatre pierres angulaires sur lesquelles fonder une action à long terme par rapport aux changements climatiques. Il s'agit de l'atténuation, de l'adaptation, de la technologie et du financement.

LES GROUPES DE CONTACT ET LES COULOIRS

Après les sessions plénières d'ouverture de la CdP, de la CdP/RdP, du SBSTA, du SBI et du GTA, les questions devant être approfondies seront renvoyées à des groupes de contact, qui se réuniront et rendront compte de leurs travaux à la session plénière. Toutes les Parties et tous les observateurs intéressés peuvent participer aux réunions formelles des groupes de contact. Toutefois, afin de faciliter les négociations, d'autres sessions informelles de groupes de contact, réservées aux Parties, auront également lieu. Les Parties organisent fréquemment des réunions bilatérales informelles les unes avec les autres afin de tenter de trouver des accords sur des questions délicates.

LES GROUPES DE NEGOCIATION

Dans le processus des Nations Unies, en théorie, chaque pays détient un droit de vote égal. Néanmoins, dans la réalité, il existe des différences importantes de pouvoir de négociation en fonction des nations. Certaines possèdent des équipes de négociateurs bien entraînés, tandis que d'autres ont une ou deux personnes, météorologues ou techniciens de formation, sans pratique de la négociation. Les pays riches en ont tiré parti dans le passé, négociant longuement sur des questions mineures, épuisant ainsi leurs opposants, avant d'introduire rapidement les décisions-clés. Outre les délégations par pays, les nations se regroupent au sein de différents blocs afin de négocier en fonction d'intérêts communs (voir les cartes).

Le G77/Chine rassemble 132 pays, dont la principale position concerne le devoir des pays riches d'accepter leur responsabilité historique dans les changements climatiques et de réduire fortement leurs émissions, tout en laissant le G77/Chine poursuivre son développement. Ce groupe connaît des tensions en raison de la grande diversité de pays et de régions qui le compose. Le G77/Chine compte un certain nombre de sous-groupes régionaux et d'intérêts spécifiques.

L'**Union européenne (UE)**, qui comprend 27 Etats membres, négocie en tant qu'entité unifiée. Le **Groupe Parapluie**

rassemble, quant à lui, des nations occidentales n'appartenant pas à l'UE (Australie, Canada, Islande, Japon, Nouvelle Zélande, Norvège, Russie, Ukraine et Etats-Unis).

L'**Alliance des petits Etats insulaires (APEI / AOSIS)** est une coalition de 39 petite îles et pays côtiers de faible altitude qui doivent relever les mêmes défis en termes de développement et partagent les mêmes préoccupations environnementales, notamment la vulnérabilité aux effets néfastes des changements climatiques mondiaux, dont la montée du niveau de la mer.

Les **49 Pays les moins développés (PMD / LDCs)** sont les pays les plus pauvres du monde et se situent pour la plupart en Afrique. Leurs émissions sont négligeables comparées à celles d'autres pays et ce sont les moins bien préparés pour faire face aux changements à venir.

Bien que la majorité de leurs membres fasse également partie du G77/Chine, les PMD et l'APEI veulent que les grandes nations en développement, comme la Chine et l'Inde, réduisent leurs émissions. Cette brèche dans la solidarité au sein du vaste bloc des pays en développement marque une nouvelle évolution.

Le **Groupe Afrique** comprend 50 pays cherchant à mettre en lumière leur vulnérabilité particulière aux changements climatiques et à d'autres questions préoccupantes, telles que la pauvreté et l'accès aux ressources.

Le **Groupe de l'intégrité environnementale** (Mexique, Corée du Sud, Suisse, Liechtenstein et Monaco) intervient parfois comme groupe de négociation distinct afin d'assurer sa participation à des négociations de dernière minute, à huis clos.

Les 13 membres de l'**Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP)** ne forment pas un groupe de négociation formel, mais ils entravent souvent les négociations, dans la mesure où le pétrole (l'une des principales sources de gaz à effet de serre) constitue l'artère vitale de leurs économies.

Quels résultats à Bali ?

LE CALENDRIER DE BALI

Les optimistes espèrent que les délégués se mettront d'accord sur les éléments devant être négociés pour doter le Protocole de Kyoto d'un successeur, les objectifs de réduction et de limitation des émissions de celui-ci ne s'étendant pas au-delà de 2012. Un « calendrier de Bali » permettrait d'établir un calendrier de négociation de ce régime post-2012, idéalement d'ici à 2009, date de la CdP15 à Copenhague, au Danemark. Les pessimistes craignent que les pays adoptent une approche à court terme et continuent d'attendre que les autres fassent le premier pas.

Il a fallu deux ans pour négocier le Protocole de Kyoto, de 1995 à 1997, lequel n'est entré en vigueur qu'en 2005. Les deux années à venir seront donc déterminantes. Deux résultats sont possibles: un accord équitable et approprié à Copenhague, ou un accord incomplet et inadéquat qui ne protégera pas réellement le système climatique ni les plus vulnérables à ses changements.

LE FONDS D'ADAPTATION

Le Fonds d'adaptation a été créé dans le cadre du Protocole de Kyoto pour soutenir l'adaptation aux changements climatiques dans les nations en développement. Il est financé à partir d'une taxe de 2% sur la valeur des crédits résultant des projets de réduction des émissions dans le cadre du MDP. Toutefois, le fonds n'est pas encore opérationnel. Certains éléments-clés associés à la concrétisation de sa mise en oeuvre doivent être négociés à Bali.

LA NON DEFORESTATION

La déforestation produit entre 20 et 25 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre, mais ni la CCNUCC ni le Protocole de Kyoto n'incluent actuellement de mesures visant à aborder la déforestation dans les pays en développement. Il s'agira d'un point important de négociation à Bali. De nombreuses nations tropicales veulent que les pays riches leur apportent un soutien financier et des mesures d'encouragement positives en échange de la non déforestation de leur territoire. Elles souhaitent une action rapide sous forme de soutien à des activités pilotes qui explorent cette option avant 2012.

LE GIEC

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) informera les délégués des conclusions de son Quatrième rapport d'évaluation, dont le Résumé à l'intention des décideurs a été publié en novembre 2007. Ce rapport constitue l'évaluation scientifique la plus complète des changements climatiques à ce jour. Il souligne la possibilité d'impacts soudains et irréversibles et affirme la nécessité de prendre des mesures immédiates.

LA POSITION CHINOISE

La Chine n'a cessé d'affirmer qu'elle n'accepterait aucun objectif contraignant de réduction des émissions. Toutefois, à Bali, elle pourrait se montrer prête à envisager d'autres types d'engagements ou étapes visant à réduire ses émissions, revirement susceptible de mettre fin à l'impasse entre les pays visés à l'Annexe I et les pays n'y figurant pas, à propos d'engagements futurs dans le cadre du successeur du Protocole de Kyoto.

LA CCNUCC (www.unfccc.int)

Le site internet officiel de la CCNUCC présente en détail l'ordre

l'ordre du jour, les rencontres annexes et des informations à l'intention des journalistes.

LES POINTS FOCAUX NATIONAUX

(<http://maindb.unfccc.int/public/nfp.pl>)

La liste des Points focaux nationaux donne les coordonnées des représentants des Parties à la Convention.

GIEC (www.ipcc.ch)

En novembre 2007, le GIEC a publié son Quatrième rapport d'évaluation, synthèse complète des dernières analyses scientifiques et économiques des causes des changements climatiques, de l'atténuation et de l'adaptation.

LE BULLETIN DES NEGOCIATIONS DE LA TERRE

(<http://www.iisd.ca/climate/cop13>)

Le Bulletin des négociations de la terre (BNT) est un service d'information mesuré, opportun et indépendant qui fournit des informations quotidiennes aux formats papier et électronique sur les négociations multilatérales sur l'environnement et le développement. L'équipe du BNT rendra compte quotidiennement des rencontres de Bali. Les journalistes peuvent souscrire à la réception de rapports gratuits par courrier électronique.

CLIMATE-L (www.iisd.ca/email/climate-l.htm)

La liste de diffusion Climate-L de l'Institut international du développement durable constitue une excellente source d'information sur les événements et les publications en matière de changements climatiques.

Options de politiques post-2012

Différents groupes ont suggéré des cadres pour la politique climatique post-2012. Ils sont disponibles au format pdf:

Forum on Global Climate Strategies beyond 2012: The Route Ahead

<http://tinyurl.com/37mr9y>

Global Leadership for Climate Action: Framework for a Post-2012 Agreement on Climate Change

<http://tinyurl.com/325f93>

Tallberg Foundation: Climate Policy Post-2012 – A Roadmap

<http://tinyurl.com/2sw73t>

* d'après le texte original en langue anglaise de Mike Shanahan (IIED)