



LA POLITIQUE INTERNATIONALE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

IQCarbone Note de Recherche 2014-06

En tant que problème mondial, les changements climatiques sont naturellement associés aux institutions politiques internationales, et tout particulièrement aux Nations Unies, qui ont établi la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en 1992. L'entente CCNUCC d'origine était très ambitieuse, en incitant les États à accroître leurs efforts dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, qui fixait des objectifs d'émissions précises pour les pays industrialisés ainsi qu'un mécanisme de coopération avec les pays en développement sur l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Il est bien connu que le Protocole de Kyoto n'a jamais été ratifié par les États-Unis, compte tenu de l'opposition (surtout au Sénat américain) au fait que le Protocole de Kyoto n'exigeait pas que de grandes économies émergentes comme la Chine et l'Inde réduisent leurs émissions.

ÉTABLIR LE SUCCESSEUR DU PROTOCOLE DE KYOTO

Une tentative pour mettre en place le successeur du Protocole de Kyoto qui inclurait tous les grands émetteurs constituait l'objectif de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Copenhague, en 2009. Il est à noter que le Protocole de Kyoto

est structuré en termes de périodes d'engagement, une fenêtre pendant laquelle les objectifs de réduction d'émissions doivent être atteints. La première période d'engagement du Protocole de Kyoto allait de 2008 à 2012, ce qui signifie que les négociations de Copenhague étaient perçues comme étant critiques pour l'avenir du régime de changements climatiques de l'ONU. Cependant, l'Accord de Copenhague ne parvint pas à renouveler un engagement envers les objectifs de réduction d'émissions du Protocole de Kyoto ainsi qu'à inclure les États-Unis et les grands pays en développement, particulièrement la Chine, qui est maintenant le principal émetteur de gaz à effet de serre.

Dans le cadre de l'Accord de Copenhague, tous les principaux pays se sont engagés à réduire leurs émissions ou, dans le cas de la Chine et de l'Inde, l'intensité des émissions de leurs économies. Mais cette entente informelle n'a pas produit les résultats escomptés. Et bien que le Protocole de Kyoto ait obtenu une deuxième période d'engagement à Copenhague, un certain nombre de pays industrialisés se sont formellement retirés du Protocole de Kyoto à la fin de la première période d'engagement en 2012, incluant le Canada. La portée des réductions d'émissions de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto est beaucoup moins importante – les seuls pays qui

ont accepté des objectifs de réduction d'émissions formels sont en grande partie situés en Europe.

Le Protocole de Kyoto fut remplacé par des négociations de l'ONU sur les changements climatiques en parallèle, dans le but d'obtenir un nouveau traité qui inclurait les pays industrialisés et les principaux pays en développement. La plus récente incarnation de ces négociations s'appelle Plateforme de Durban pour une action renforcée, et a été entérinée lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2011 à Durban, en Afrique du Sud. Dans le cadre de la Plateforme de Durban, les parties ont accepté « d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les parties ». Ce nouveau traité devrait être adopté à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2015 à Paris.

Diverses complexités juridiques ont rendu nécessaires deux processus de négociation en parallèle – le Protocole de Kyoto et ce que l'on appelle maintenant la Plateforme de Durban. Mais la véritable raison est probablement le besoin d'effectuer un nouveau départ à cause de la perception d'échec entourant le Protocole de Kyoto. Ces négociations sont complexes parce qu'il y a certaines parties du Protocole de Kyoto – comme le mécanisme de développement propre – que beaucoup désirent conserver, mais un grand nombre d'éléments continuent à être problématiques, comprenant la distinction entre pays développés et en développement, qui ne tient pas compte de la complexité d'un monde de plus en plus multipolaire.

UN REGARD À L'EXTÉRIEUR DU RÉGIME DE CHANGEMENTS CLIMATIQUES DE L'ONU

Beaucoup sont découragés du processus de négociations de l'ONU. Bien qu'il y ait de bonnes raisons d'entretenir ce sentiment, ce serait une erreur que de concentrer son attention uniquement sur le régime de changements climatiques de l'ONU. En réalité, beaucoup de progrès ont été réalisés à l'extérieur du processus de l'ONU. Plus récemment, en Novembre 2014, nous avons vu les États-Unis et la Chine conclure un accord historique pour limiter leurs émissions respectives. Les États-Unis se sont engagés à réduire les émissions annuelles de GES 26-28% d'ici 2025, par rapport au niveau de 2005. Chine engage à ses émissions de CO2 atteint un sommet au plus tard 2030 et à l'augmentation de la part de la consommation d'énergie de non-combustibles fossiles (zéro émission) des sources d'énergie de 20%, également en 2030.

Un autre exemple pertinent comprend la Western Climate Initiative (WCI), dont le Québec est un membre clé. La WCI constitue une coalition volontaire d'États américains et de provinces canadiennes ayant développé une série commune de lignes directrices visant à faciliter une coopération afin de réduire leurs émissions collectives à 15 % en dessous des niveaux de 2005 d'ici 2020. En établissant des objectifs et un calendrier pour les réductions d'émissions, la WCI partage de nombreuses similarités avec le Protocole de Kyoto. Par contre, la principale différence réside dans le fait que la WCI est une entente volontaire non contraignante conçue par les participants pour leur bénéfice mutuel. L'autorité politique d'une telle coopération demeure entre les mains des différentes administrations en question. Le Québec n'est contraint ni par l'ONU ni par le gouvernement fédéral du Canada d'établir un système de plafonnement et d'échange – il l'a fait volontairement en raison des avantages

attendus d'une coopération tandis que la nature non contraignante de la WCI permet au Québec de conserver son autonomie. Le côté négatif de la WCI est qu'en dépit de son attrait initial pour bon nombre d'États et de provinces, les deux seules administrations ayant mis en place des législations de plafonnement et d'échange sont le Québec et la Californie.

Finalement, il est aussi primordial de prendre note que les États et les institutions internationales ne sont pas les seuls acteurs d'importance dans la politique internationale des changements climatiques. Le secteur privé a montré du leadership dans la lutte contre les changements climatiques, à l'aide d'initiatives comme le développement de marchés volontaires de carbone (là où l'on pourrait dire que la plupart des innovations de la finance du carbone ont maintenant lieu) et le développement d'inventaires complets des émissions. De même, des municipalités ont fait preuve de leadership en adoptant notamment des objectifs de réduction des émissions et des initiatives particulières pour l'ensemble du territoire de la ville, comme le transport en commun, visant à réduire les émissions. Enfin, des organisations environnementales non gouvernementales continuent à attirer l'attention du public sur les changements climatiques et à susciter une volonté politique. L'attribut principal de ces nouveaux acteurs est leur caractère transnational, passant de local à international et vice versa.

Dans l'ensemble, le processus de l'ONU demeure important, mais des possibilités de progrès peuvent aussi se trouver à d'autres endroits.

LECTURES ADDITIONNELLES

Andonova, L. B., et al. (2009). « Transnational Climate Governance » *Global Environmental Politics* 9(2): 52-73.

Bernstein, S., Betsill, M., Hoffmann, M. et Paterson, M. (2010). « A Tale of Two Copenhagens: Carbon Markets and

Climate Governance. » *Millennium: Journal of International Studies* 39(1): 161-173.

Bodansky, D. (2010). « The Copenhagen climate change conference: a postmortem. » *American Journal of International Law* 104(2): 230-240.

Carame, L. et Pedroletti, B. (2014) « Accord décisif sur le climat entre la Chine et les Etats-Unis. » *Le Monde*.

Keohane, R. et D. Victor (2011). « The regime complex for climate change. » *Perspectives on Politics* 9(1): 7-23.

Purdon, M. (2014). « Neoclassical realism and international climate change politics: moral imperative and political constraint in climate finance. » *Journal of International Relations and Development* 17(3): 301-338.

Purdon, M., Houle, D. et E. Lachapelle (2014). *L'économie politique des systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de la Californie et du Québec*. Ottawa, La Prospérité Durable.