

EDITORIAL

Buenos Aires, un sommet fondateur des enjeux et des droits du Sud (1)

Le 14 novembre 1998 à 6 heures, la Présidente de la 4^e Conférence sur les Changements Climatiques, a donné lecture du « Plan d'Action de Buenos Aires ». Ce document, approuvé par l'ensemble des pays signataires à la Convention, est-il décevant au regard des attentes de Kyoto ou fondateur des relations entre le Nord et le Sud pour la lutte contre l'effet de serre et des conditions du développement durable ?

Le Protocole de Kyoto, approuvé en décembre 1997, constituait une étape historique dans le processus de lutte contre le réchauffement du climat. Sans détailler tous les articles du Protocole, retenons les décisions essentielles : les pays industrialisés s'engageaient à réduire globalement leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,4 % en 2010 par rapport à l'année de référence 1990, engagements différenciés selon chaque pays ; par ailleurs le principe d'un marché de droits d'émissions entre les différents pays était adopté afin de rendre plus « flexible » la réalisation de ces engagements ; enfin ce principe de flexibilité conduisait à créer un « mécanisme de développement propre » (MDP) destiné à encourager les investissements de technologies réduisant les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement et se traduisant par des droits d'émission en partie récupérables par les investisseurs.

La conférence de Kyoto avait été la scène d'un affrontement Europe-Etats-Unis, l'Europe défendant des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les Etats-Unis

souhaitant la mise en place d'un commerce international de droits d'émissions afin de rendre plus « flexibles » ces engagements. Les pays en développement, qui n'avaient pas pris d'engagements quantifiés, rejetant la responsabilité historique du réchauffement sur les pays développés, acceptaient le compromis passant par un mécanisme de financement de projets de réduction des émissions dans leurs propres pays.

La Conférence de Buenos Aires s'ouvrait sur des attentes différenciées des différentes parties : les Etats-Unis souhaitaient une adhésion des grands pays en développement à des engagements de réduction des émissions, et la définition de règles, les moins contraignantes possibles, d'échanges des permis d'émissions. L'Europe souhaitait consolider les engagements de Kyoto au travers d'une obligation des pays de l'Annexe 1 (pays ayant pris des engagements quantifiés) à mettre en œuvre des politiques nationales de lutte contre l'effet de serre en limitant le commerce de droits d'émissions.

Depuis l'automne 1997, un certain nombre d'études et de séminaires internationaux avaient été consacrés aux conditions de mise en œuvre du mécanisme de développement propre, montrant que les projets potentiellement éligibles concerneraient essentiellement les pays émergents et, beaucoup plus marginalement, les pays les moins avancés ; par ailleurs, ces projets n'entraieraient pas forcément dans les stratégies de développement des pays du Sud puisqu'ils seraient davantage orientés par le volume de permis récupérables par les investisseurs des pays de l'Annexe 1 ; certains pays en développement y voient le risque d'un « écrémage » des gisements les plus rentables de réduction des émissions qui seraient réalisés au travers du MDP, laissant ensuite à la seule charge des pays en développement les réductions les plus coûteuses lorsqu'ils auront à prendre des engagements quantifiés.

Dès le début de la Conférence de Buenos Aires, les pays du « groupe des 77 et la Chine », rassemblant la majorité des pays en développement, ont mis en cause le principe juridique d'allo-

(1) La conférence de Buenos Aires a constitué un événement marquant de cette fin d'année 1998 même si les résultats en ont été diversement appréciés par les commentateurs des nombreux média qui en ont rendu compte.

C'est pourquoi la rédaction a estimé utile de retenir ce sujet comme éditorial, en raison de la qualité de son signataire qui a participé à cette conférence et du regard technique et stratégique qu'il porte sur cette manifestation. Ceci confère à cet éditorial, une forme un peu inhabituelle.

La rédaction de la Revue exprime à M. F. MOISAN, ses très vifs remerciements pour lui avoir confié ce texte.

cation de droits d'émissions entre pays ayant pris des engagements quantifiés (pays développés), droits pouvant s'étendre aux investissements dans leurs propres pays au travers du mécanisme de développement propre. Le débat sur la nature de ces droits et sur l'équité de leur répartition était préalable à tout accord sur les règles de fonctionnement du marché de droits.

Les pays du groupe des 77 ont ainsi formulé un certain nombre de revendications portant sur l'évolution du Fonds pour l'Environnement Mondial, afin qu'il prenne mieux en compte leurs besoins, sur le souhait que soit créé un mécanisme spécifique pour le transfert de technologies, sur le financement de mesures d'adaptation pour les pays les plus vulnérables au changement de climat, sur les conditions d'une allocation équitable de droits d'émission.

La négociation de Buenos Aires a également contribué à introduire dans l'agenda des discussions l'enjeu des politiques et mesures de prévention des émissions de gaz à effet de serre (politiques d'efficacité énergétique, de substitution des gaz fluorés, de réduction des émissions de méthane). Les Européens souhaitent en effet une concertation internationale sur ces politiques (notamment afin d'éviter des distorsions de concurrence) alors que les Etats-Unis refusaient toute coordination, craignant une ingérence supranationale dans leurs politiques domestiques. Le Plan d'Action de Buenos Aires prévoit ainsi un échange d'information sur les « meilleures pratiques » en matière de politiques et la tenue d'un séminaire international en 2000 rassemblant les pays développés et les pays en développement (la France est candidate pour accueillir ce séminaire).

Le Plan d'Action de Buenos Aires, résultat de deux semaines de négociation, peut paraître décevant au regard des attentes concernant la mise en œuvre d'un marché de droits d'émission, puisque la définition des règles de ce marché a été repoussée à une prochaine conférence ; de même, les conditions « d'observance » (« compliance ») des engagements de réduction ainsi que le principe d'un plafond imposé aux mécanismes de flexibilité doivent faire l'objet de plus amples débats. Tous ces points de discussion

nécessitent un accord pour la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, elle-même subordonnée à la ratification par un nombre suffisant de pays incluant, de fait, les Etats-Unis.

Les décisions prises à Buenos Aires, traduites dans le Plan d'Action, identifient les groupes de travail et le calendrier des différents points en discussion :

- l'évolution du Fonds pour l'Environnement Mondial,
- les conditions du développement du transfert de technologies vers les pays du Sud,
- la poursuite de la phase pilote de la mise en œuvre conjointe en préparation du mécanisme de développement propre,
- la définition des règles du marché de permis,
- la définition des conditions d'observance des engagements,
- la concertation sur les politiques et mesures.

La prochaine Conférence des parties se tiendra à l'automne prochain (COP 5) mais, compte tenu du calendrier fixé pour ces travaux, c'est à COP 6, à l'automne 2000, qu'un accord pourrait se concrétiser.

Les conditions de mise en œuvre du Protocole de Kyoto, notamment la création d'un marché de droits d'émissions, sont ainsi subordonnées à un éclaircissement de la nature même des droits et de leur allocation équitable ; l'introduction d'un principe de convergence à long terme des niveaux d'émission, sans remettre en cause les engagements quantifiés pris à Kyoto, pourrait ainsi permettre l'entrée des pays en développement dans le processus global de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et le marché des permis d'émission. Ce débat est aussi celui des conditions d'un développement sobre et durable des pays du Sud.

François MOISAN
*Directeur de la Stratégie et
de la Communication ADEME*