

La convention Climat

1895: le scientifique suédois Arrhénius analyse le mécanisme de l'effet de serre.

Devant l'Académie des Sciences de Suède, *Arrhénius* explique que la vapeur d'eau et le gaz carbonique, présents en faible quantité dans l'atmosphère, jouent un rôle majeur dans l'équilibre climatique, en exerçant un puissant effet protecteur contre la perte de chaleur par rayonnement. Grâce à cet "*effet de serre*" bénéfique, la température moyenne à la surface du globe est maintenue à un niveau compatible avec la vie. Arrhénius met en garde contre le développement de l'usage des combustibles fossiles, estimant qu'il devrait se traduire par une augmentation de la température moyenne de la Terre. Cette hypothèse ne sera pas prise au sérieux.

1957: premières mesures systématiques du CO2.

Il faudra attendre 1956 pour qu'un scientifique américain, Gilbert Plass, reprenne cet argument d'un réchauffement climatique dont l'homme serait responsable, et 1957 pour voir débiter les premières mesures systématiques du CO2, à Hawaï et en Alaska.

1967: perspective de doublement de la concentration.

En 1967, deux scientifiques, Syukuro Manabe et Richard Wetherald, prédisent un doublement de la concentration de CO2 d'ici le début du XXIème siècle et une élévation de la température moyenne de l'ordre de 2,5°C...

Février 1979: la première Conférence Mondiale sur le Climat marque le début de la mobilisation scientifique.

Une première Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement est organisée en juin 1972 à Stockholm. Mais il faudra attendre la première Conférence Mondiale sur le Climat, en 1979, pour voir une assemblée scientifique internationale mettre en garde contre les changements climatiques: la déclaration adoptée par les participants appelle tous les gouvernements à "prévoir et prévenir celles des conséquences possibles de l'action de l'homme sur le climat qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité". *Un Programme Mondial de Recherche sur le Climat* est alors mis en place sous la responsabilité de l'*Organisation Météorologique Mondiale* (OMM), du *Conseil International des Unions Scientifiques* (CIUS) et du *Programme des Nations-Unies sur l'Environnement* (PNUE). Au cours

Petit historique
de la
Convention
Climat
et des
Négociations
Climat

Pierre Cornut

des années 80, la communauté scientifique internationale se penche sur le problème du changement climatique à travers toute une série de programmes, d'études et de conférences, faisant sensiblement avancer la connaissance humaine dans ce domaine très complexe.

1987 : la Commission mondiale sur l'environnement et le développement nommée par les Nations-Unies en 1983 et présidée par Madame Gro Harlem Bruntland publie son rapport "Our common future". Ce rapport est à l'origine de la popularisation du concept de "développement soutenable" dans la communauté internationale.

Novembre 1988: le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) est créé.

A l'occasion de la Conférence de Toronto, organisée en juin 1988 sous l'égide du Programme des Nations-Unies sur l'Environnement (PNUE) et de l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), la communauté scientifique alerte les responsables politiques, affirmant "qu'il faut absolument stabiliser la concentration atmosphérique de CO₂" et précisant que "à l'échelle mondiale, le premier objectif devrait consister à réduire les émissions de CO₂ d'environ 20% de leur valeur de 1988 d'ici à l'an 2005". A Toronto, le PNUE et l'OMM décident de mettre en place un organisme scientifique intergouvernemental pour suivre le problème du réchauffement climatique: le Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC, en anglais IPCC, pour Intergovernmental Panel on Climate Change).

Le GIEC a pour mission d'évaluer l'information scientifique sur les changements climatiques, leurs impacts et les mesures de prévention et d'adaptation envisageables. Un premier rapport d'évaluation du GIEC sera publié dès 1990, suivi de divers documents complémentaires les années suivantes (le deuxième rapport d'évaluation du GIEC a été approuvé en 1995). Le GIEC fait fonction d'espace de confrontation des savoirs scientifiques, mais le travail des experts qui en font partie reste étroitement contrôlé par les gouvernements, auxquels il appartient in fine de donner leur approbation aux rapports rédigés par les différents groupes de travail institués (voir le numéro 7 des Cahiers de Global Chance pour une analyse plus approfondie du fonctionnement du GIEC).

Novembre 1990: la seconde Conférence Mondiale sur le Climat préconise la négociation d'une Convention.

A la fin des années 80, la mobilisation internationale contre les changements climatiques se précise. Avec la "*Déclaration de La Haye*", en mai 1989, 24 Chefs d'Etat et de gouvernements s'engagent, sur l'initiative de la France, des Pays-Bas et de la Norvège, à lutter contre le renforcement de l'effet de serre. En octobre 1990, à l'occasion du *Conseil Energie-Environnement de Luxembourg*, les ministres de l'environnement des 12 pays de la Communauté Européenne s'engagent à stabiliser les émissions de CO₂ de la Communauté à leur niveau de 1990 d'ici l'an 2000. Un pas décisif est franchi en novembre 1990 avec la tenue, à Genève, de la seconde Conférence

Mondiale sur le Climat, regroupant 137 Etats plus la Communauté Européenne: s'appuyant sur les conclusions du premier rapport d'évaluation du GIEC, la déclaration finale confirme que l'évolution du climat constitue "une préoccupation commune de l'humanité" et préconise l'instauration d'une Convention internationale sur les changements climatiques, dont les principes directeurs sont fixés. Un Comité Intergouvernemental de Négociation est mis en place le mois suivant, présidé par le Français Jean Rippert, afin de rédiger une Convention avant la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement de juin 1992.

Octobre 1991: les pays développés créent le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

Suite à une proposition formulée en 1989 par la France, la Banque Mondiale, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement créent le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). L'objectif de ce mécanisme financier est d'aider les pays en développement à s'attaquer à quatre grands problèmes relatifs à l'environnement mondial: le réchauffement climatique, la destruction de la biodiversité, la pollution des eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone. Mis en place, financé et contrôlé par les pays développés en prévision du sommet de Rio, le FEM sera à cette occasion choisi comme mécanisme financier de la Convention Climat et jouera à ce

titre un rôle central dans les transferts de fonds mis en place dans le cadre de la Convention au profit des pays en développement. Initialement doté d'une enveloppe financière de 1,3 milliards de dollars pour une phase-pilote de trois ans, il a été restructuré et a vu ses ressources financières reconstituées en 1994.

Juin 1992: la Convention-cadre sur les Changements Climatiques est signée au Sommet de Rio.

Dans le cadre de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (le "Sommet de la Terre") est signée en juin 1992 la *Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques* (la *Convention Climat*). Elle a depuis été ratifiée par plus de 160 pays et par la Communauté Européenne, et est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Son "*objectif ultime*", défini par son article 2, "est 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", et ce "dans un délai suffisant" pour que l'adaptation aux changements climatiques des écosystèmes et des sociétés humaines soit possible. L'article 4 § 1 de la Convention fixe un certain nombre d'engagements communs à toutes les *Parties* à la Convention: publier régulièrement des inventaires d'émissions de gaz à effet de serre, adopter des programmes nationaux et mettre en œuvre des mesures de prévention et d'adaptation au changement climatique. Les pays développés, les pays en transition et la Communauté Européenne, regroupés au sein de l'Annexe I à la Convention, s'enga-

gent par ailleurs au titre de l'article 4 § 2 à adopter des politiques et des mesures afin de stabiliser d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990. Enfin, les pays développés et la Communauté Européenne, regroupés au sein de l'Annexe II, s'engagent à financer les coûts encourus par les pays en développement pour respecter leurs engagements (article 4 § 3).

L'organe directeur de la Convention Climat est la *Conférence des Parties* (COP), qui rassemble tous les Etats ayant ratifié la Convention et se réunit au moins une fois par an. Une première Conférence des Parties s'est tenue à Berlin fin mars-début avril 1995, un an après l'entrée en vigueur de la Convention. La seconde Conférence des parties a eu lieu à Genève en juin 1996, et la troisième se déroulera à Kyoto en décembre 1997. Deux organes subsidiaires ont été mis en place: l'*organe subsidiaire* de mise en œuvre (le "SBI", pour "Subsidiary Body for Implementation"), et l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (le "SBSTA" pour "Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice"). La Convention dispose aussi d'un Secrétariat, basé à Bonn, et d'un mécanisme financier, assuré par le Fonds pour l'Environnement Mondial.

Mars 1995: la première Conférence des Parties à la Convention Climat adopte le "Mandat de Berlin".

"COP-1", la première *Conférence des Parties* s'est tenue en mars 1995 et a permis l'adoption du "*Mandat de Berlin*", qui reconnaît "l'inadéquation" des engagements actuels - c'est-à-dire, en

particulier, la nécessité d'un renforcement des engagements des pays développés - et initie en conséquence un nouveau cycle de négociations visant à définir d'ici 1997 un protocole ou un autre instrument légal définissant de nouveaux engagements pour après l'an 2000. Selon les termes du "*Mandat de Berlin*", le processus de négociation devrait porter tout autant sur "l'élaboration de politiques et mesures" que sur "l'établissement d'*objectifs quantifiés de limitation et de réduction*, à des horizons spécifiés tels que 2005, 2010 et 2020", des émissions nettes de gaz à effet de serre. La mention faite des "*politiques et mesures*" constitue pour la France un point positif, sachant que l'engagement défini par la *Convention Climat* à l'horizon 2000 ne portait que sur un niveau d'émission. Mais la définition des objectifs quantifiés reste le point fort des négociations. Ces objectifs "de limitation et de réduction" se situeront, comme leur nom l'indique, à un niveau inférieur à celui de l'année de référence 1990. Le problème spécifique de l'association des pays en développement au processus n'a pas débouché à Berlin sur la perspective d'un renforcement des engagements de ces pays. Le "*Mandat de Berlin*" spécifie que le nouveau cycle de négociations conduirait tout au plus à "réaffirmer les engagements existants" des pays en développement (au titre de l'article 4.1 de la Convention), "aucun nouvel engagement" ne devant être introduit pour ces pays. La question de la participation progressive des pays en développement à l'effort collectif de prévention du risque climatique

reste néanmoins ouverte, en particulier en ce qui concerne ceux d'entre eux qui se développent le plus rapidement. La Convention Climat offre en effet à ces derniers la possibilité de rejoindre volontairement le groupe des pays développés (article 4, § 2.g), et des pressions en ce sens seront vraisemblablement exercées sur les pays les plus avancés...

Décembre 1995: le deuxième rapport d'évaluation du GIEC confirme le risque climatique.

Pour produire ce nouveau rapport, trois groupes de travail ont été constitués au sein du GIEC. Le Groupe I a analysé le fonctionnement du système climatique et les changements éventuels que pourraient entraîner les activités humaines sur ce fonctionnement. Le Groupe II a évalué les impacts potentiels, les stratégies d'adaptation et les mesures de prévention qui pourraient être adoptées pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Groupe III, enfin, s'est penché sur les implications économiques globales du changement climatique, ainsi que sur l'application des méthodologies d'analyse coûts-avantages. Chacun de ces trois groupes a rédigé un rapport détaillé et un "résumé pour les décideurs politiques". Le GIEC a également rédigé un "rapport de synthèse", dont le contenu a été approuvé par les gouvernements en décembre 1995, au terme d'après négociations.

Quatre ans après le premier rapport d'évaluation du GIEC, ce deuxième rapport d'évaluation a permis de faire le point sur l'évolution des connaissances scientifiques sur les changements

climatiques. Deux points méritent d'être particulièrement soulignés. Tout d'abord, les progrès de la science ont permis au GIEC d'avancer avec plus de certitude qu'un réchauffement climatique causé par l'action de l'homme est en train de se produire: selon les termes prudents retenus dans le "résumé pour décideurs", "un faisceau d'éléments suggère qu'il y a une influence perceptible de l'homme sur le climat global". D'autre part, le rapport met en évidence un certain nombre de facteurs qui tous tendent à renforcer la nécessité d'une action préventive en vertu du principe de précaution. Au nombre de ces facteurs, signalons la forte inertie du système climatique, et, surtout, la possibilité de "surprises climatiques", c'est-à-dire de changements brusques et inattendus (voir le numéro 7 des Cahiers de Global Chance pour une lecture des trois résumés pour décideurs et du rapport de synthèse final).

Juillet 1996 : la deuxième Conférence des Parties adopte la "Déclaration de Genève".

La deuxième Conférence des Parties, réunie à Genève, a permis l'adoption d'une déclaration ministérielle précisant les orientations des négociations en cours et intégrant un certain nombre de points nouveaux. La "Déclaration de Genève" endosse ainsi le second rapport d'évaluation du GIEC, considérant que ce rapport constitue une base scientifique suffisante pour renforcer dès maintenant les actions de lutte contre le réchauffement climatique. Dans cette perspective, la déclaration approfondit le "Mandat de Berlin" en appelant à

fixer des objectifs de réductions juridiquement contraignants, option rendue possible par le changement de la position des Etats-Unis sur ce point précis.

Décembre 1997 : Troisième Conférence des Parties... et adoption du "Protocole de Kyoto" ?

L'adoption par la Conférence des Parties, en 1995, du "Mandat de Berlin" s'est traduite par la mise en place d'un groupe de négociation, le Groupe ad hoc du Mandat de Berlin ("AGBM"). Cet organe spécifique de la Convention Climat s'est réuni à plusieurs reprises depuis, l'objectif étant de trouver un accord permettant l'adoption d'un protocole ou tout autre instrument légal à l'occasion de la troisième Conférence des Parties, qui se tiendra à Kyoto en décembre 1997. Différents projets de protocole sont actuellement discutés, dont une proposition formulée par la Communauté Européenne, qui s'est prononcée pour une approche combinant des engagements relatifs aux "politiques et mesures" qui devront être mises en place et des engagements relatifs à des "objectifs quantifiés de limitation et de réduction" à des horizons spécifiés. Le Conseil de l'Europe du 3 mars 1997 a d'ailleurs permis à la Communauté de préciser ses positions dans le cadre des négociations en avançant une proposition quantifiée pour chaque Etat membre à l'horizon 2010.

n