

Pascal Blanquet¹, Nathalie Guesdon²
Fabienne Portet³

Négociation climatique internationale

Définition de la variable

La négociation climatique internationale peut se définir comme la traduction au plan politique de l'objectif scientifique qui, reconnaissant le réchauffement à l'échelle de la planète et ses origines anthropiques, vise à le limiter en stabilisant les teneurs en gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Le phénomène du changement climatique est global, il dépasse les frontières étatiques et a donc vocation à être traité au niveau international. Le but est d'arriver, par confrontation des positions des différents États, notamment celles des pays développés et celles des pays en développement, à définir une solution politique qui permette à la communauté internationale de répondre collectivement à la problématique du changement climatique. Le contenu de la négociation internationale inclut les questions : quelle dégradation du climat acceptons-nous ? Quel doit être le niveau global de réduction des émissions de GES ? Et conséquemment, quelle doit être la répartition des efforts : qui s'engage ? Enfin, quels sont les instruments à la disposition des États pour créer des incitations à la réduction des émissions de GES et à l'accroissement de la séquestration naturelle du carbone, ainsi que pour accompagner l'adaptation des pays les plus vulnérables ?

Dans la lutte contre le changement climatique, l'agriculture occupe une place particulière car elle est à la croisée de phénomènes naturels et d'activités humaines. Elle offre un grand potentiel d'atténuation dans les pays développés, mais surtout dans les pays en développement⁴ par la réduction d'émissions de GES liées aux activités agricoles, mais surtout par l'accroissement des stocks naturels de carbone dans les sols et la biomasse. En outre, elle risque de compter, avec la forêt, parmi les secteurs les plus touchés par le changement climatique, avec des conséquences en termes de sécurité alimentaire,

d'approvisionnement énergétique et de services environnementaux, dans un contexte d'augmentation significative de la population mondiale.

Indicateurs pertinents de la variable

- Nombre de pays ayant ratifié le protocole de Kyoto, nombre de pays ayant des objectifs contraignants de réduction d'émissions de GES ;
- nature de l'accord obtenu à Copenhague en 2009 ;
- nombre de pays signataires ;
- types d'engagements au protocole de Kyoto et aux futurs accords, notamment selon que le pays est développé ou en développement, nombre de pays ayant pris ces engagements, évolution pour les traités suivants ;
- objectifs de réduction d'émissions fixés et évolution ;
- réductions effectives des émissions à l'échelle mondiale, à l'échelle des pays ayant pris des engagements chiffrés, et réduction effective des émissions dans le secteur agricole ;
- types de politiques (plans, stratégies, mesures) nationales de lutte contre le changement climatique et d'adaptation développées dans les États signataires (pays développés et pays en développement) ;
- mesures mises en place dans le cadre du protocole et des futurs accords, suite aux négociations (nature, nombre) ;
- pôles de la négociation et évolution (nombre d'« intérêts » divergents, configuration) ;
- modalités de prise en compte des secteurs agricole et sylvicole dans le protocole de Kyoto et dans les futurs accords.

Acteurs concernés par la variable

- Le GIEC (Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat).
- Les États et groupes d'États au sein de la Conférence Cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) : l'Union européenne, les autres pays développés (regroupés sous l'appellation groupe de l'Ombrelle), le G77 (dont les grands pays émergents comme le Brésil, l'Inde, la Chine), etc.
- Les organisations agricoles nationales et internationales (*International Federation of Agricultural Producers*) et les industriels (notamment les industries agro-alimentaires soumises à des plafonds

1. DGEC, MEEDDM

2. Chargé de mission Changement climatique - agriculture, lutte contre la pollution atmosphérique, DGPAAT, MAAP

3. Chargée de mission Agriculture Energie 2030, Centre d'études et de prospective, MAAP

4. Le GIEC (4^e rapport ; 2007) estime que 89 % du potentiel technique pour le secteur agricole réside dans le stockage du carbone dans les sols agricoles. Le stockage se produirait à 70 % dans les sols agricoles des pays en développement, contre 30 % dans ceux des pays développés.

d'émissions de GES).

- La communauté internationale et les organisations internationales (notamment *Food and Agriculture Organization* (FAO), Banque mondiale).
- La société civile et les médias.

Rétrospective de la variable

État des lieux des négociations internationales

L'histoire de la négociation climatique internationale est récente et repose sur deux traités fondamentaux.

La CCNUCC

La CCNUCC, entrée en vigueur en 1994, est la première qui reconnaît l'existence du changement climatique. Elle fixe l'objectif de stabilisation de la concentration des GES dans l'atmosphère « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du climat ». Ratifiée par 192 pays, elle est peu contraignante mais pose les jalons de la gouvernance climatique : elle institue les inventaires nationaux de GES, incite les États à mettre en place des politiques nationales, et notamment les pays développés à « être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ». Les pays développés sont également chargés d'aider les pays en développement à surmonter le coût de leur adaptation au changement climatique.

Le protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto, négocié en 1997, a connu une trajectoire chaotique notamment entre 2001 et 2005 où il entre en vigueur avec la ratification par la Russie. Au total il compte 184 ratifications et il reste marqué par l'absence des États-Unis.

Il met en place les instruments de la lutte contre le changement climatique pour la première période d'engagement (2008-2012) : les 39 pays développés et en transition rassemblés sous l'annexe 1 s'engagent sur une réduction de -5,2% de leurs émissions par rapport au niveau de 1990. Puis, la répartition de la charge se fait entre les signataires et chaque pays se voit attribué un objectif propre, de baisse ou de hausse. Les États membres de l'Union européenne se sont répartis l'effort par un accord interne (« accord de bulle »), selon les termes duquel la France a un objectif de stabilisation de ses émissions entre 1990 et la période 2008-2012.

Le Protocole met en place un mécanisme de sanction, ainsi que des mécanismes de flexibilité innovants qui permettent aux pays en développement de participer à l'effort global malgré l'absence d'engagement de leur part (les permis d'émissions ; la Mise en Œuvre Conjointe ; le Mécanisme de Développement Propre (MDP), grâce auquel se sont notamment développés des projets agricoles internationaux.

L'agriculture est mentionnée dans le protocole de Kyoto à travers :

- la comptabilisation obligatoire dans les pays développés des émissions de GES (consommation d'énergie, activités d'élevage, fertilisation des sols, fermentation entérique, gestion du fumier, riziculture, brûlage dirigé de la savane, incinération sur place des déchets agricoles) ;
- la comptabilisation optionnelle du stockage de carbone (gestion des terres cultivées, gestion des pâturages, revégétalisation). La France a choisi de ne pas retenir ces activités sur la période 2008-2012.

Le protocole de Kyoto encourage en outre les pays à mettre en place de manière volontaire des politiques et des mesures : l'agriculture entre dans ce cadre, avec les dispositions prévues par le Plan Climat national ou encore par la Politique Agricole Commune. La séquestration du carbone dans les sols agricoles est imparfaitement traitée sur la période 2008-2012 pour les pays développés : la prise en compte des modes d'occupation agricole des terres (terres cultivées, prairies et pâturage) reste facultative dans la comptabilisation des GES. Le dispositif du MDP pour la première période permet la réalisation de certains projets de réduction des émissions de N₂O et CH₄ dans les pays du Sud (méthanisation des effluents d'élevage en particulier). En revanche, les projets relatifs au carbone dans les sols sont pour le moment exclus (la question est réouverte pour l'après 2012).

Vers un nouvel accord international sur le climat pour la période après 2012 ?

Aujourd'hui, la période est marquée par la finalisation, fixée pour fin 2010 voire 2011, du processus de négociation pour la deuxième période d'engagement à partir de 2013. Les enjeux portent sur le retour des États-Unis (premier émetteur mondial de GES en termes d'émissions par habitant) à la table des négociations et les modalités de leur engagement, qui à leur tour conditionneront les engagements consentis par d'autres pays grands émetteurs, dont la Chine (premier pays émetteur), l'Inde ou le Brésil.

L'agriculture est de plus en plus activement abordée dans les négociations internationales liées au changement climatique et peut jouer un grand rôle dans l'atténuation des émissions de GES (au niveau mondial, elle est responsable d'environ 12 à 14% des émissions de GES d'origine humaine, principalement sous forme de méthane et de protoxyde d'azote). D'ici 2030, les émissions de GES liées à l'agriculture pourraient progresser de près de 50% par rapport à 2005, provenant en grande partie des pays en développement.

Une étape décisive a été franchie en 2009 avec l'organisation d'un atelier sur la contribution potentielle

du secteur agricole à la lutte contre le changement climatique après 2012 et avec l'établissement d'un projet de décision consensuelle sur les enjeux spécifiques du secteur agricole lors de la conférence de Copenhague. Toutefois, des défis scientifiques (pour une meilleure connaissance du cycle du carbone dans les sols agricoles), techniques (notamment sur la mesure des flux et des stocks de carbone et d'azote), politiques et financiers subsistent. En outre, les actions d'atténuation et d'adaptation devront être étroitement couplées, ainsi qu'avec les autres enjeux de développement durable tels que la sécurité alimentaire et l'efficacité de la production agricole.

La négociation communautaire

Le paquet énergie-climat, adopté fin 2008, fixe, au niveau de l'Union européenne, un objectif de réduction des émissions de GES de 20 % à l'horizon 2020 (-30 % en cas d'accord international satisfaisant), et définit la stratégie de développement des énergies renouvelables, dont les biocarburants, pour lesquelles le taux d'incorporation devra par exemple atteindre 10 % en 2020 dans le secteur des transports.

L'agriculture est concernée dans le cadre du partage des efforts (réduction des émissions de GES de 10 % d'ici 2020 ; pour la France, réduction de 14 % pour les secteurs non soumis à quotas comme le transport, le bâtiment ou l'agriculture).

Tendances lourdes (TL)

- TL1 : blocages et lourdeurs des procédures de l'ONU : règle de l'unanimité pour les négociations
- TL2 : sur la période 2008-2012, la répartition des efforts est à l'avantage des pays en développement, en vertu du principe des « responsabilités communes mais différenciées » ;
- TL3 : la réticence des pays émergents et leur tendance à bloquer l'avancée des négociations ou à les vider de leur poids (tant du Nord que du Sud : États-Unis, Chine) ; réticence des pays producteurs de pétrole qui demandent des compensations très importantes ;
- TL4 : avancées scientifiques démontrant les liens entre activités humaines et changement climatique et quantifiant les impacts et coûts de ce changement : le 4^e rapport du GIEC confirme les liens entre le changement climatique et les activités humaines, tandis que de nombreuses études fournissent des évaluations des investissements nécessaires ou du coût de l'inaction ;
- TL5 : mobilisation croissante des ONG et de l'opinion publique (au moins au Nord), mieux sensibilisée au sujet « changement climatique », mais ne comprenant que très partiellement les enjeux.

- TL6 : importance croissante de la place de l'adaptation dans les négociations : demande des pays les plus vulnérables (notamment pays les moins avancés et les pays insulaires) de soutien pour leur permettre de s'adapter au changement climatique ;
- TL7 : les procédures des mécanismes de flexibilité sont lourdes et coûteuses, surtout dans les secteurs « diffus » comme l'agriculture.

Tendances émergentes (TE)

- TE1 : évolution vers un cadre de plus en plus contraignant, en vue de limiter le réchauffement à +2°C ;
- TE2 : dans un contexte de crise financière, la lutte contre le changement climatique offre de nouvelles opportunités de développement économique, tant dans les pays développés (en France, cf. le Grenelle de l'environnement) que dans les pays en développement : la croissance « verte » pourrait devenir un nouveau modèle de développement économique ;
- TE3 : effet d'attente de la communauté internationale vis-à-vis de la participation des États-Unis à la coopération multilatérale.
- TE4 : demande de plus en plus forte d'une prise en compte significative de l'agriculture dans le nouvel accord (pays en développement, FAO, et Banque mondiale).

Prospective de la variable

Incertitudes majeures (IM)

- IM1 : degré de gravité et rapidité de manifestation des changements climatiques à venir ;
- IM2 : l'accélération des impacts du changement climatique constituera-t-elle une incitation pour les pays émergents (Inde, Chine, Brésil, pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole) à s'impliquer davantage dans les efforts d'atténuation et d'adaptation ?
- IM3 : affirmation d'une nouvelle donne énergétique, le prix durablement élevé et volatile des énergies fossiles induisant des comportements économes et donc des émissions moindres de carbone ;
- IM4 : niveau de financements consacrés par les pays développés à l'atténuation et à l'adaptation ;
- IM5 : innovations technologiques permettant d'atténuer les émissions à moindre coût (stockage géologique du carbone par exemple) ;
- IM6 : les avancées de la recherche concernant les émissions et absorptions des GES par l'agriculture devraient permettre une meilleure prise en compte du secteur dans les négociations internationales.

Hypothèse 1 Reconstitution du protocole de Kyoto (-20 % de GES en 2030)

Compte tenu de la lourdeur des procédures de l'ONU, de certaines divergences persistantes entre

certains groupes de pays et des incertitudes liées à la crise économique (peu de financements consentis), l'accord international trouvé fin 2010 ne permet pas d'amplifier les efforts déjà engagés : les dispositions figurant dans le protocole de Kyoto sont reconduites (réduction des émissions de 5,2 % sur la période 1990-2012, soit, par extrapolation, environ -20 % d'ici 2030) :

- l'agriculture compte parmi les secteurs comptabilisés pour le respect des objectifs contraignants de réduction des émissions de GES des pays développés (N₂O, CH₄ et CO₂ liés aux consommations énergétiques) ;

- les activités de séquestration du carbone dans les sols agricoles restent optionnelles et le MDP continue à exclure le carbone des sols.

Le prix de l'énergie et la demande alimentaire constituent des facteurs déterminants pour les émissions de GES, la déforestation se poursuit dans les pays en développement sans que des mécanismes de financement et de transferts technologiques appropriés ne soient mis en place.

Pour les pays de l'UE, l'effort de réduction des émissions de GES est toutefois porté à -30 % en 2020 (soit -40 % en 2030).

Hypothèse 2

Des négociations internationales sans effet

Dans un contexte de crise économique et financière persistante, les mesures destinées à lutter contre le changement climatique (notamment les politiques d'économie d'énergies) ne sont pas jugées prioritaires. Au mieux, elles passent au second plan par rapport à l'objectif d'adaptation aux conséquences du réchauffement. Les pays émergents et les pays développés ont le plus grand mal à trouver un accord sur le partage de l'effort et des objectifs contraignants de réduction des émissions. Le processus de négociation échoue ou aboutit à des annonces qui ne sont pas suivies d'actions. Dans les deux cas, les négociations climatiques internationales restent sans effets sur la réduction des émissions de GES et sur l'atténuation du réchauffement. On peut toutefois supposer qu'il subsiste des engagements de réduction pris unilatéralement par quelques pays (cas de l'UE, avec le paquet Énergie climat).

Hypothèse 3 *Amplification modérée des objectifs d'atténuation (-35 % de GES en 2030)*

Le futur accord international repose sur une réduction d'émissions pour les pays développés de l'ordre de 25 % en 2020 (soit environ -35 % en 2030 et -50 % en 2050), avec d'autres avancées par rapport au protocole de Kyoto pour l'agriculture :

- comptabilisation exhaustive de l'ensemble des puits

et des sources de carbone pour le secteur agricole dans les pays développés (approche holistique) ;

- financements significatifs (notamment au travers de l'aide publique au développement) et développement progressif du transfert technologique pour faire évoluer les pratiques agricoles et énergétiques dans les pays en développement ;

- ralentissement de la destruction des stocks naturels de carbone (forêts tropicales, tourbières) d'ici 2030 (-30%) ;

- contractualisation avec les grands pays émergents, sans engagement *a priori* sur des objectifs chiffrés de réduction d'émissions de GES (le niveau de réduction des émissions de GES est lié au soutien financier et technique fourni par les pays développés). Pour les pays de l'UE, l'effort de réduction est porté à -30 % en 2020 (soit -40 % en 2030).

Hypothèse 4

Amplification forte (-55 % de GES en 2030)

Les évaluations scientifiques sont claires : une déviation significative en deçà du niveau de référence s'impose de la part des pays en développement si le réchauffement climatique doit rester inférieur à 2 °C.

Des objectifs sont fixés pour les pays développés (y compris les États-Unis) et certains pays émergents.

Des actions sont engagées dans les pays en développement (réduction des émissions dues à la déforestation), les émissions des transports internationaux sont prises en considération. Pour le secteur agricole, les principales caractéristiques de l'accord conclu sont :

- attribution d'un objectif de réduction d'émissions en matière de changement de l'utilisation des terres pour les pays développés d'une part (réductions de l'ordre de 40 % d'ici 2020, soit -55 % en 2030 et -80 % en 2050), et pour les pays en développement d'autre part (réductions de l'ordre de 15 % en 2020, et de 40 % en 2050), avec un niveau d'effort comparable et équitable (différentiation des actions) ;

- comptabilisation exhaustive de l'ensemble des puits et sources de carbone pour le secteur agricole dans les pays développés ;

- mise en place de mécanismes de financements innovants dans les secteurs agricole et forestier, en faveur des pays en développement (séquestration du carbone dans les écosystèmes agricoles et forestiers via le MDP et l'aide publique au développement notamment) ;

- engagements financiers à la hauteur des enjeux et transferts technologiques en faveur des pays en développement et émergents.