



HAL
open science

Dans les couloirs des négociations sur le climat : il était une fois la déforestation évitée...

Valentin Bellassen

► To cite this version:

Valentin Bellassen. Dans les couloirs des négociations sur le climat : il était une fois la déforestation évitée.... La revue du GREF, 2007, pp.11-16. hal-01190164

HAL Id: hal-01190164

<https://hal.science/hal-01190164>

Submitted on 1 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REVUE DE L'ENGREF 2007



19 avenue du Maine
75732 PARIS Cedex 15

Association d'Organisation des Manifestations Extérieures (AOME)

Remerciements

Nous remercions particulièrement Laurent Rosso, directeur de l'ENGREF, pour son soutien, Jacques Breger, directeur de l'enseignement et de la pédagogie, pour son travail dévoué à la promotion, les auteurs pour leurs contributions et tous ceux, élèves et cadres de l'Ecole, qui ont contribué à l'élaboration et à la diffusion de cette revue.

Comité de rédaction 2007

Valentin Bellassen, Marion Briens, Sébastien Couderc, Anne Martinet, Gaëlle Pion, Marion Sandrin (ingénieurs-élèves de la promotion 2006-2008).

Couverture de la revue

Alexandre Peigney

SOMMAIRE

LE MOT DU DIRECTEUR	7
<i>Par Laurent Rosso, Directeur d'AgroParisTech ENGREF</i>	
EDITORIAL	9
<i>Par Sébastien Couderc, ingénieur-élève à l'ENGREF (promotion 2006-2008)</i>	
DANS LES COULOIRS DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT : IL ETAIT UNE FOIS LA DEFORESTATION EVITEE.....	11
<i>Par Valentin Bellassen, ingénieur-élève à l'ENGREF (promotion 2006-2008)</i>	
LA LUTTE CONTRE LES MALADIES ANIMALES : LE ROLE DE L'O.I.E.	17
<i>Par Jean-Luc Angot, O.I.E.</i>	
LES COLLABORATIONS INTERNATIONALES DANS LE MONDE DE LA RECHERCHE : L'EXEMPLE DU PROGRAMME DIVERSITAS	23
<i>Par Anne Larigauderie, Secrétaire Général du programme Diversitas</i>	
APERÇU DE L'ORGANISATION DE L'APPUI PUBLIC A L'EXPORT DANS LE SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE	27
<i>Par Nicolas Perrin, Attaché Agricole à l'Ambassade de France en Pologne</i>	
LES ECHANGES INTERNATIONAUX DE BIOCARBURANTS	30
<i>Par David Treguer, INRA</i>	

LE MOT DU DIRECTEUR

Laurent Rosso, Directeur d'AgroParisTech ENGREF

Cela fera bientôt deux ans qu'AgroParisTech a été créé par fusion de l'INA-PG, de l'ENSIA et de l'ENGREF. Les raisons de cette création et des réformes en cours sont largement dynamisées par un contexte international en forte mutation.

La réforme de l'ensemble de l'offre de formation d'AgroParisTech, et donc de l'ENGREF - école interne -, s'inscrit dans une compétition de plus en plus marquée de l'enseignement supérieur au plan mondial. La création de ParisTech, établissement rassemblant onze des plus prestigieuses grandes écoles françaises, a aussi été inspirée par la volonté de valoriser fortement les sciences et technologie au plan international et positionne chacune de nos écoles à un niveau d'exigences et de visibilité jamais atteint jusqu'à présent.

Cette internationalisation des cursus d'ingénieur, de master, de docteur, de « post-master » (GREF et Mastères Spécialisés) et de la formation professionnelle, demande le passage aux standards du « LMD » et une meilleure lisibilité de l'« *executive education* ». Cette dimension internationale est un enjeu stratégique si nous voulons renforcer l'expertise, la crédibilité et l'attractivité de nos cadres diplômés dans de très nombreux domaines d'activité.

La fusion des corps du GREF et des Ponts et Chaussées a pour ambition d'augmenter les synergies entre des métiers en lien avec les défis du développement durable et ce bien au-delà des frontières de la France et de l'Europe.

Les élèves ont souhaité cette année illustrer la diversité des sujets abordés par des IGREF au plan international. Il ne fait aucun doute que cette diversité va s'amplifier.

L'ENGREF a toujours œuvré pour favoriser l'ouverture internationale de ses élèves au travers notamment de ses stages ou de ses enseignements.

Désormais, la formation du GREF et la communauté professionnelle qui en est issue, sont à un tournant historique qui est une formidable opportunité pour donner aux cadres qu'ils soient débutants ou déjà en activité, de nouvelles clés de réussite dans leur parcours en dehors de nos frontières.

EDITORIAL

Sébastien Couderc, Ingénieur-élève à l'ENGREF

Changements climatiques, pandémie de grippe aviaire, diffusion des OGM, épuisement des ressources halieutiques, augmentation brutale du prix des céréales, risque de pénurie alimentaire... Tous ces sujets d'actualité ne peuvent plus être considérés seulement à l'échelle nationale, mais nécessitent une coordination des acteurs au niveau international pour être traités efficacement. Cette nouvelle donne impose de relever sans cesse de nouveaux défis.

De nombreuses institutions telles que la FAO, l'OMS ou encore l'OMC, ont déjà cette vocation de coordination depuis plusieurs décennies, même si, en matière d'environnement et de gestion de ressources naturelles, des progrès restent à faire.

Dans leur champ de compétences, les ingénieurs du GREF sont au quotidien confrontés à ces problématiques, de la régulation des prix et des productions agricoles à la gestion de crises sanitaires, en passant par une participation active à la lutte contre les changements climatiques.

Cette année, la revue de l'ENGREF se propose d'illustrer et d'expliquer, au travers d'exemples concrets, les mécanismes institutionnels mis en jeu pour coordonner des actions au-delà des frontières nationales.

L'ambition des auteurs, qui ont tous une expérience concrète de l'enjeu dont ils traitent, est de vous plonger au cœur de ces différents rouages. Ils ont souhaité restituer de manière vivante les négociations ou concertations auxquelles ils ont participé.

Cette revue de l'ENGREF 2007 peut paraître plus modeste que les précédentes éditions en quantité, mais nous ne doutons pas que tout comme nous, vous apprécierez la grande qualité des cinq articles qui la composent.

Bonne lecture !

DANS LES COULOIRS DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT : IL ETAIT UNE FOIS LA DEFORESTATION EVITEE...

Valentin Bellassen, Ingénieur-élève à l'ENGREF

Les négociations internationales sont toujours complexes, et celles sur le climat ne font pas exception : ses nombreux acteurs y jouent des rôles très différents et pour tous existent un moment et un lieu privilégié pour intervenir. La vision que l'on se fait de ce théâtre politique dépend donc fortement de la position qu'on y occupe. Chaque acteur ne perçoit qu'une version simplifiée de ses imbroglios, nécessairement subjective. A travers la narration du dossier de la déforestation évitée, cet article ne prétend pas offrir plus que cette vision personnelle : une source parmi l'ensemble des éclairages qui permettent de comprendre la nébuleuse des négociations sur le climat.

1. LE DECOR : LA DEFORESTATION, LA CCNUCC ET MARRAKECH

Le problème de la déforestation en chiffres

Chacun sait que l'essentiel du réchauffement climatique observé est dû à la combustion d'énergies fossiles. Celle-ci libère des gaz à effet de serre, essentiellement sous forme de dioxyde de carbone. Ce que l'on sait moins, c'est que la combustion d'énergies fossiles ne représente qu'un peu plus de la moitié des émissions annuelles liées aux activités humaines. Avec 17 % des émissions totales, l'usage des terres, c'est-à-dire principalement la déforestation tropicale, constitue la deuxième plus importante source d'émissions. Chaque année, ce sont 8 milliards de tonnes de CO₂, retenues par les arbres depuis des centaines de milliers d'années, qui partent en fumée. L'Indonésie et le Brésil à eux seuls émettent chaque année

en déforestant 80 % du carbone correspondant aux objectifs de réductions annuels du protocole de Kyoto.

La déforestation est donc un volet conséquent du problème climatique, et plusieurs études ont montré que la réduire pourrait constituer la part la moins coûteuse de la réduction des émissions. Le rapport rédigé par Sir Nicholas Stern sur l'économie des changements climatiques estime à environ un euro le prix d'une tonne de CO₂ émise en déforestant. Pour éviter un réchauffement climatique « dangereux » de plus de 2°C, le Groupement d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC) recommande de faire en sorte que le pic d'émissions soit atteint dans les années 2020 au plus tard et d'enclencher une forte diminution par la suite. A cette lumière, l'évitement de la déforestation apparaît comme un levier privilégié, dont l'actionnement rapide et peu coûteux permettrait d'attendre la mise en œuvre plus longue des réductions dans les secteurs de l'industrie et des transports.

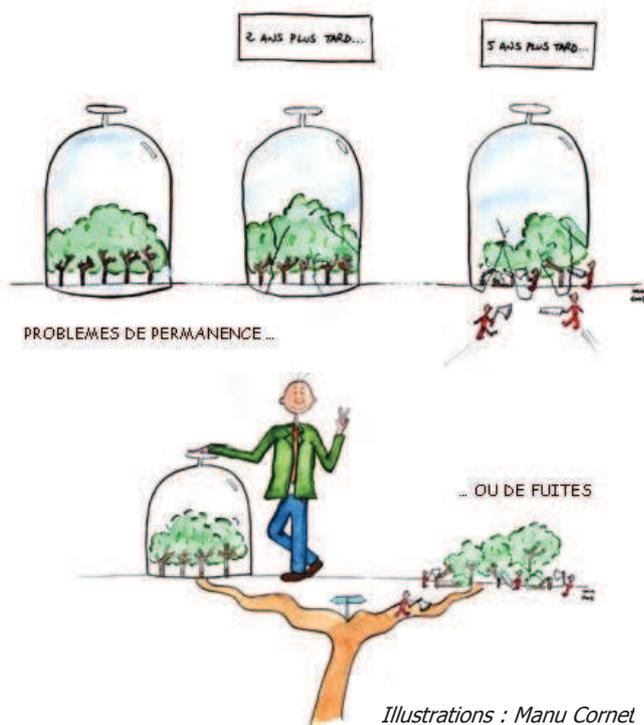
La CCNUCC

Initiative lancée au sommet de Rio en 1992, la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) entre en vigueur en 1994 avec une première conférence à Berlin. Elle impose aux pays qui l'ont ratifiée de se réunir tous les ans au niveau ministériel dans l'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 ». Elle est

en quelque sorte l'équivalent de l'OMC pour les négociations sur le climat. Sa troisième conférence, à Kyoto en 1997, aboutit à la signature du protocole du même nom, qui engage les pays industrialisés à réduire leurs émissions de 5 % à l'horizon 2012 par rapport à 1990. Pour réaliser ces réductions, le protocole de Kyoto privilégie un mécanisme international de *cap-and-trade*, c'est-à-dire d'échange de permis d'émissions de gaz à effet de serre.

A Kyoto, les arbres ont des épines

Lors des négociations sur les mécanismes de mise en œuvre du protocole de Kyoto, la question forestière avait été épineuse. Plusieurs obstacles techniques et politiques se sont opposés à l'ouverture des futurs marchés du carbone à des permis d'émissions issus de la déforestation évitée :



- La permanence du stock de carbone : une forêt protégée qui reste sur pied au lieu de partir en fumée évite des émissions pour le secteur forestier d'autant qu'il y a de carbone dans les arbres de cette forêt. Mais rien ne garantit que la forêt ne sera pas coupée 5 ans plus tard suite à un changement du régime de protection des forêts. Auquel cas, il s'agirait plus d'un

report dans le temps des émissions que d'un réel évitement.

- Les fuites : un agriculteur souhaite brûler un hectare de forêt pour y cultiver du soja. Si l'on protège cet hectare, rien ne lui interdit d'aller brûler l'hectare d'à côté à la place. Dans ce cas, il n'y a pas évitement des émissions, mais plutôt report dans l'espace de la déforestation.
- L'additionalité : pour allouer des permis d'émissions en échange de la protection d'une forêt, il faut que la forêt en question soit réellement menacée, et que ce soit bien les permis associés à sa protection qui permettent d'éviter des émissions. Autrement dit, il faut que les réductions d'émissions soient additionnelles à ce qui aurait eu lieu sans l'allocation de permis, ce qui suppose de bâtir un scénario hypothétique dont on n'est jamais sûr à 100 %.

Les conclusions de Marrakech

En 2001, lors de la 7^{ème} conférence de la CCNUCC à Marrakech, les Etats parviennent à un accord sur les mécanismes de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Dans les couloirs de la conférence, les ONG européennes notamment ont fortement insisté sur les problèmes techniques liés à la déforestation évitée. Elles ont également poussé à ce que les efforts de réductions d'émissions soient concentrés sur la combustion d'énergie fossile dans les pays développés. Au final, la place laissée au secteur forestier dans la lutte contre les changements climatiques est fortement restreinte. Pour les pays en développement, qui n'ont pas d'objectif chiffré de réduction d'émissions, elle se limite aux projets de reforestation dans le cadre du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP). Le MDP, qui autorise l'attribution de crédits carbone à des projets de réduction d'émissions dans les pays en développement, est donc définitivement interdit aux projets d'évitement de la déforestation.

2. UN NOUVEAU REGARD SUR LA QUESTION

L'idée de l'échelle nationale

En examinant les raisons qui ont poussé les négociateurs à exclure l'évitement de la déforestation du cadre du protocole de Kyoto, *Environmental Defense*, une ONG américaine de protection de l'environnement, se rend compte que penser le problème en terme de projets MDP de séquestration de carbone conduit nécessairement à une impasse méthodologique. Pour en sortir, elle propose de considérer la déforestation comme un secteur émetteur de gaz à effet de serre au même titre que la sidérurgie ou les transports. A partir de là, l'idée est simple : il s'agit d'appréhender le phénomène à l'échelle nationale, de fixer un taux de déforestation historique comme objectif, et d'allouer des crédits carbone aux pays qui parviennent à réduire leur taux de déforestation en deçà de cet objectif. C'est le concept des « réductions compensées » (*Compensated Reductions* en anglais), qui est publié par *Environmental Defense* en 2005, en collaboration avec IPAM, une ONG brésilienne.

Une bonne idée n'arrive jamais seule

Si l'idée est simple, il n'est pas facile pour une ONG de la faire remonter au niveau de la CCNUCC. En tant que telle, l'ONG n'a qu'un simple statut d'observateur lors des conférences, ne peut en aucun cas prendre la parole en séance, et encore moins réunir les négociateurs concernés dans un groupe de travail officiel. Mais il se trouve que la Papouasie Nouvelle-Guinée, un pays qui perd 139 000 hectares de forêt chaque année, aboutit à peu près à la même idée en même temps : utiliser le poids de la finance carbone pour appuyer une politique nationale de lutte contre la déforestation. Au printemps 2005, ils se rencontrent au siège des Nations Unies à New York, et décident de coopérer pour franchir les trois étapes nécessaires à la réalisation d'un accord dans le cadre de la CCNUCC :

- Intégration de la question de la déforestation évitée à l'ordre du jour officiel des négociations
- Lancement d'un mandat de négociations avec inclusion d'une date limite pour leur aboutissement
- Adoption d'un texte par consensus à l'issue d'une séance plénière de la CCNUCC

Dans les couloirs de Bonn : constitution de la Coalition for Rainforest Nations (CfRN)

Chaque année, deux grands événements rythment les négociations internationales sur les changements climatiques. Au premier plan médiatique, la Conférence des Parties (CdP) qui se déroule en décembre et réunit les ministres de l'environnement de tous les pays membres pour prendre des décisions. Mais à mi-parcours entre deux conférences, le secrétariat de la CCNUCC réunit également les négociateurs dans ses locaux de Bonn pour deux semaines de discussions. Celles-ci ne peuvent donner lieu à des résolutions, mais permettent de préparer le terrain pour la CdP suivante.

En mai 2005, la Papouasie Nouvelle-Guinée saisit l'occasion de l'ouverture de ces deux semaines de discussions pour présenter sa nouvelle approche de la question de la déforestation évitée en séance plénière. Si le discours lui permet de se faire remarquer, il ne suffit pas à entamer des négociations officielles sur le sujet. Pour ce faire, il lui faut le soutien d'une dizaine de pays pour demander au secrétariat de la CCNUCC d'inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine CdP.

Il s'agit donc de rencontrer les négociateurs d'autres pays concernés par la déforestation, de leur présenter l'idée, d'organiser des réunions pour se mettre d'accord sur un texte à proposer au secrétariat, etc. Et pour cela, l'appui technique, logistique et relationnel d'une ONG comme *Environmental Defense* est une aide précieuse dans les couloirs de Bonn.

A l'issue de ces deux semaines, des liens suffisamment forts ont été tissés avec les

autres délégations et quelques mois plus tard la *Coalition for Rainforest Nations* (CfRN) est créée. Rassemblant au départ une dizaine de pays, elle représente un poids suffisant pour que le secrétariat de la CCNUCC accède à sa demande, et inscrive la déforestation évitée à l'ordre du jour de sa 11^{ème} conférence, qui se déroule en décembre 2005 à Montréal.

Le mandat de Montréal

Ce premier succès va déplacer le débat sur la déforestation évitée des couloirs de la convention aux salles de réunion des « groupes de contact ». Les groupes de contact sont formés à propos de chacun des points à l'ordre du jour : un pays « référent », désigné lors de l'assemblée plénière d'ouverture, y conduit la négociation entre les négociateurs concernés. Le but de ce petit comité est d'établir un brouillon de décision qui sera acceptable pour tous lors de l'assemblée plénière de clôture.

En théorie, rien n'empêche ce processus d'aboutir directement à une décision. Mais la pratique a montré que les textes ainsi soumis en plénière par les groupes de contacts ont une fâcheuse tendance à manquer de substance. Pour faire avancer les choses, il est donc nécessaire d'obtenir un mandat, c'est-à-dire une décision de l'assemblée plénière indiquant :

- Les questions précises qui devront être tranchées sur le sujet en question
- La date limite à laquelle la négociation devra aboutir
- Les moyens à mettre en œuvre pour permettre cet aboutissement (organisation et financement d'ateliers supplémentaires de discussion, focalisés sur le sujet en question)

Bien entendu, ces mandats ne garantissent pas l'obtention d'une décision par consensus. Mais les cadres qu'ils fixent et les moyens qu'ils mettent en œuvre ont prouvé leur efficacité à plusieurs reprises.

La CfRN venait donc à Montréal pour obtenir un mandat. Le groupe de contact « déforestation évitée », conduit par la Papouasie Nouvelle-Guinée, a travaillé durant les deux semaines de la conférence à aplanir les différences de points de vue qui séparaient notamment le Brésil, les Etats-Unis et la CfRN sur le brouillon de décision. Après maintes réécritures, le groupe de contact parvient à un accord sur un mandat fixant à la conférence de décembre 2007 la prise d'une décision sur des incitations positives pour réduire la déforestation, et prévoyant notamment un atelier de discussion sur la mesure de la déforestation.

Le vendredi, le brouillon de décision sur l'ordre du jour « déforestation évitée » est officiellement adopté en assemblée plénière. Le mandat est donc lancé et cette décision est saluée par le journal *Le Monde* comme l'un des grands résultats de la conférence de Montréal.

3. LES POSITIONS DES PRINCIPAUX ACTEURS A L'ISSUE DE LA RESOLUTION DE BALI

La déforestation évitée sera l'un des outils du post-Kyoto

La 13^{ème} conférence de la CCNUCC vient de se tenir à Bali, du 3 au 14 décembre 2007. Elle a signé la fin du mandat de deux ans lancé à Montréal, et après de longues discussions, les négociateurs ont adopté un accord de principe sur l'intégration de la déforestation évitée au traité qui succèdera à Kyoto. Elle est ainsi explicitement mentionnée comme l'un des outils de lutte contre le changement climatique dans la feuille de route adoptée à l'issue de la conférence. En outre, une résolution spécifique organise les débats à venir sur les détails de cet outil, et encourage les pays à soutenir la mise en œuvre d'expériences pilotes.

Positions des acteurs

Sans dévoiler de secrets diplomatiques, il est possible de brosser le tableau des positions des différents acteurs de la négociation sur la déforestation à travers les dossiers qu'ils soumettent au secrétariat de la CCNUCC. On y décèle un accord sur le principe général des « réductions compensées » : si un pays parvient, sur une période d'engagement donnée, à réduire son taux national de déforestation en deçà du scénario de référence, il est rétribué, et ce en proportion de l'efficacité de son effort en termes d'émissions de gaz à effet de serre évitées (voir figure 1).

Mais derrière cet accord de principe, des dissensions subsistent à la veille de la conférence de Bali. Au premier rang d'entre elles, on trouve notamment la source de la rétribution, la définition du scénario de référence, et l'intégration de la dégradation forestière dans le mécanisme envisagé.

- La source de la rétribution : la CfRN insiste pour qu'elle vienne du marché du carbone créé par le protocole de Kyoto, ce qui revient à convertir les émissions évitées en crédits carbone échangeables sur les marchés créés par le protocole de Kyoto. Au contraire, le Brésil souhaite qu'elle se fasse à partir d'un fond alimenté par des contributions volontaires des pays du Nord.
- La définition du scénario de référence : si tout le monde s'accorde pour baser le scénario de référence sur un taux historique de déforestation, le débat fait rage sur la manière de le calculer. La possibilité de rétribuer les pays dont le taux de déforestation est déjà faible, point d'orgue de la proposition indienne, est notamment contestée par le Brésil.
- L'inclusion d'incitations à réduire la dégradation des forêts, c'est-à-dire leur exploitation non durable, est une exigence majeure des pays du bassin du Congo. Malgré les difficultés méthodologiques qui persistent sur ce point, ils sont soutenus par la CfRN dont ils font partie.

A travers ces prises de positions qui reflètent notamment la situation forestière des pays concernés (voir figure 2), on voit très clairement l'implication et l'importance de trois grands acteurs dans la négociation actuelle sur l'évitement de la déforestation : la CfRN, le Brésil, et l'Inde. Mais on ne peut négliger l'Union Européenne, qui suit de très près le dossier comme le témoignent ses soumissions régulières sur la question, et qui, si elle ne prend pour l'instant pas position dans les débats évoqués, insiste sur les détails méthodologiques qui assureront l'intégrité environnementale du mécanisme.

La partie d'échecs qui s'engage à l'issue de Bali est bien entendu plus complexe que ne le suggère cette schématisation des positions des négociateurs. De même, l'historique de l'évitement de la déforestation au fil des conférences de la CCNUCC est sans doute moins limpide que ne le laisse penser cette succincte présentation. Mais à défaut d'expliquer de manière exhaustive et objective le fonctionnement des négociations internationales dans le domaine des changements climatiques, j'espère qu'elle vous aura permis de vous promener dans ses couloirs, avec le regard de l'un de ses multiples participants.

Figure 1. Principe général des « réductions compensées »

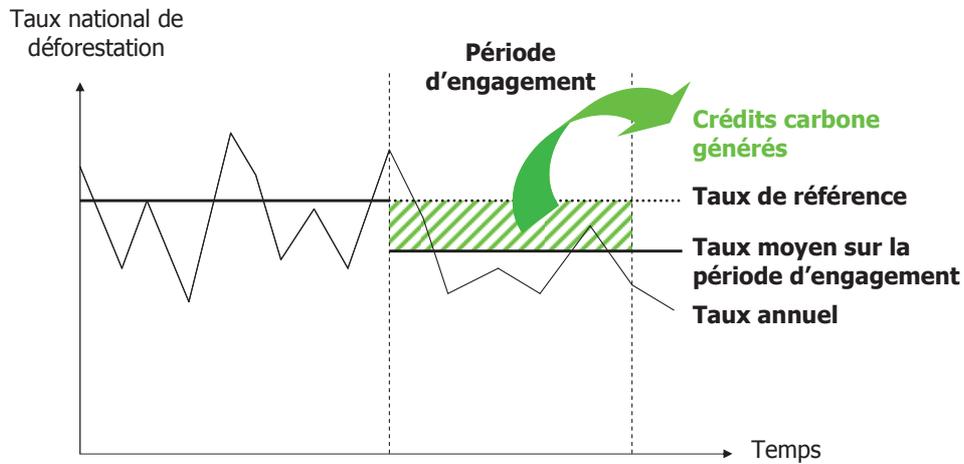
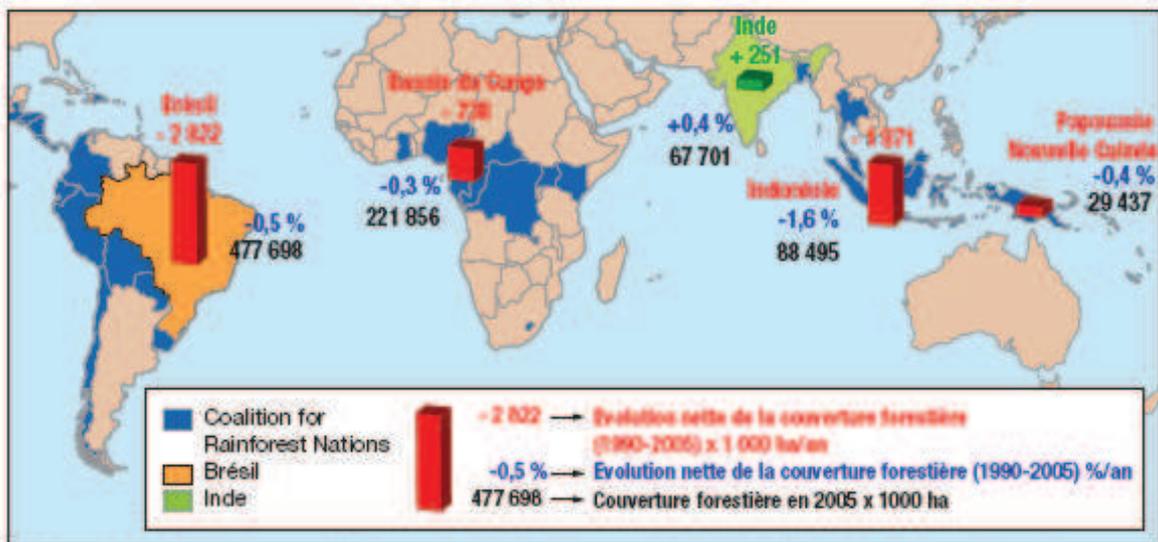


Figure 2 : A forêts différentes, points de vues différents



Alors que la déforestation se chiffre en millions d'hectares au Brésil et en Indonésie, l'Inde est en phase de reforestation. Dans le bassin du Congo, la dégradation des forêts est plus inquiétante que le taux de déforestation, relativement faible.

Source : FAO 2005, Mission Climat