Climat : la Russie va-t-elle faire échouer l'après-Kyoto?

Description

À la veille de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Poznan (Pologne) en décembre 2008, la Russie a fait savoir qu'elle s'opposerait au futur pacte global qui doit être conclu fin 2009 à Copenhague pour succéder au protocole de Kyoto en impliquant davantage de pays pour atteindre conjointement des objectifs ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.



Ainsi, au moment même où l'Union européenne adoptait dans la difficulté son plan Climat qui prévoit de réduire les émissions, de développer les énergies renouvelables et de faire des économies d'énergie, et alors qu'aux États-Unis la nouvelle administration Obama faisait sa priorité de la lutte contre les risques climatiques, la Russie se montrait récalcitrante à s'engager dans une politique visant à décarboner l'économie pour contenir les risques liés aux changements climatiques, menaçant de faire échouer des négociations entreprises depuis plusieurs années.

La Russie et le protocole de Kyoto

Après les Etats-Unis, mais désormais dépassée par la Chine, la Russie est le 3e émetteur de gaz à effet de serre, réputés responsables des bouleversements du climat et l'un des principaux exportateurs et consommateurs d'énergies fossiles. À ce titre, elle est l'un des acteurs majeurs de la politique climatique globale qui s'est mise en place en 1992 sous l'égide des Nations unies.

Dès 1988, l'URSS de Gorbatchev avait contribué à la constitution du Groupe intergouvernemental pour l'étude du climat, le GIEC, ce regroupement de scientifiques totalement inédit, prix Nobel de la paix 2007. Et Viktor Danilov-Danilian, ministre de l'Environnement de Boris Eltsine, a signé en 1997 au nom de la Russie post-soviétique le protocole de Kyoto, premier instrument visant à limiter les gaz à effet de serre par des efforts partagés, les pays industrialisés s'engageant seuls pour une première période (2008-2012) sur des objectifs modestes mais contraignants de limitation de leurs émissions.

La mise en œuvre du protocole de Kyoto a été menacée par le retrait des Etats-Unis décidé par l'administration Bush. Le sort du traité ne dépendait plus dès lors que de sa ratification par la Russie qui semblait acquise mais qui a donné lieu à trois longues années de tergiversations de la part du président Poutine, marquées par un débat intense qui a divisé les élites au pouvoir. L'histoire va-t-elle se répéter? Les menaces de l'administration Medvedev doivent-elles être prises au sérieux? Plusieurs facteurs de nature différente peuvent aider à éclaircir ce qui est réellement en jeu.

Une ratification en trompe-l'œil

Il convient tout d'abord de revenir sur les raisons qui ont présidé à la ratification par la Russie du protocole de Kyoto en 2004[1]. En effet, en décidant de «sauver Kyoto», les dirigeants russes n'entendaient pas pour autant s'engager dans la définition d'une politique climatique. Il est clair aujourd'hui que les arguments qui l'ont emporté dans le débat n'avaient rien à voir avec des considérations écologiques, mais tenaient avant tout à des enjeux de politique étrangère. La démarche consistait pour l'essentiel à se ranger aux côtés de l'Union européenne en échange du soutien de cette dernière à l'entrée de la Russie dans l'OMC.

Ce déplacement des enjeux était facilité par le fait que les conditions octroyées à la Russie pour sa participation à Kyoto lui étaient particulièrement favorables. Il s'agissait de ne pas dépasser en 2012 le niveau record des émissions de gaz à

effet de serre atteint en 1990, dans les conditions de l'appareil productif soviétique et avant l'effondrement économique qui a suivi l'implosion de l'URSS. Et de fait, en 2006, les émissions russes étaient encore de 27% inférieures à ce seuil de référence.

Les seules contraintes à respecter par la Russie, afin qu'elle puisse bénéficier d'investissements étrangers au titre des mécanismes prévus par le protocole de Kyoto, résidaient dans la nécessité d'établir un cadastre des émissions, de produire des rapports réguliers conformes aux normes établies par les Nations unies ainsi que de mettre sur pied une agence nationale qui serait l'opérateur responsable de la mise en œuvre du traité.
C'est en particulier à ces engagements que faisait référence Andreï Illarionov, à l'époque chef de l'administration économique du Président et Sherpa de Vladimir Poutine, lorsqu'il fustigeait le «*kyotoïsme comme un nouveau totalitarisme*» et l'application du protocole comme la menace d'un «*Auschwitz pour la civilisation*».

Le respect de ces conditions administratives a suscité quant à lui un débat qui révélait une série d'autres enjeux, sur la scène intérieure.
En l'absence d'un ministère de l'Environnement qui avait été supprimé en 2000, les différentes fractions de l'administration se sont livrées à une concurrence âpre pour bénéficier du statut d'opérateur permettant de disposer de l'information et d'édicter l'arsenal juridique correspondant. De plus, ce clivage s'est superposé à la lutte qui faisait alors rage et dont l'enjeu de taille concernait la reprise en main par le Kremlin du secteur énergétique. Il suffit de rappeler que la liquidation de la société Youkos est intervenue précisément dans ce contexte.
Enfin, les exigences de mise en conformité juridiques et réglementaires ont ravivé s'il en était besoin les tensions entre le centre et les régions quant à la dévolution de leurs compétences respectives sur les implantations industrielles et les sites d'extraction de matières premières et de ressources énergétiques[2].

La Russie n'a toujours pas de politique climatique

On le voit, l'adhésion à un régime international tel que celui défini par le protocole de Kyoto n'implique pas nécessairement l'adoption de ses normes ni encore moins l'adhésion à ses valeurs. L'absence d'incitations internationales et l'instrumentalisation de la part des élites politiques et économiques n'expliquent pas entièrement que la Russie n'ait pas défini de politique climatique.

À la différence des autres pays industrialisés et des instances onusiennes, où ce sont les scientifiques qui ont alerté les opinions et fait pression sur les décideurs, en Russie les institutions scientifiques, et en particulier l'Académie des Sciences ainsi que la plupart des spécialistes, se révèlent sceptiques quant aux causes et aux conséquences des changements climatiques.
Ainsi, l'académicien Youri Izrael, qui a longtemps dirigé à l'époque soviétique le service d'Hydrométéorologie et qui occupait au moment du débat sur la ratification les hautes fonctions de directeur adjoint du GIEC, s'est opposé à l'entrée de la Russie au nom d'arguments scientifiques. Selon lui, les causes des changements ne tiennent pas aux activités humaines ni à la combustion des énergies fossiles mais à des variations du cycle solaire. Et il voit dans le réchauffement non un risque mais une opportunité favorable pour la Russie. Il n'y a donc pas lieu de décarboner l'économie pour tenter d'atténuer les conséquences du changement que le pays n'a pas à redouter. De même, les voix autorisées sont nombreuses pour appeler à s'y adapter en étendant les zones agricoles et en tirant avantage, comme par effet d'aubaine, de la fonte de la banquise dans l'Arctique en y proclamant l'extension de la souveraineté de la Russie en prévision de l'exploitation de ses ressources et de l'ouverture de nouvelles routes maritimes commerciales. C'était la portée très symbolique de l'expédition au cours de laquelle un sous-marin a planté le drapeau russe à l'aplomb du pôle Nord, en 2007.


Photo: la fonte de la banquise dans l'Arctique russe à l'été 2008.

La nouvelle donne de l'après-Kyoto

Dans ce contexte, il n'est pas très surprenant que la Russie «traîne les pieds» dans les négociations sur la définition du futur accord. D'autant que celui-ci impliquerait qu'elle mette enfin véritablement en œuvre des mesures conséquentes et donc coûteuses pour accroître son efficacité énergétique, comme l'ont entrepris les pays d'Europe centrale et orientale entrés dans l'Union européenne qui sont parvenus à découpler croissance économique et augmentation des émissions de CO2.

Les observateurs émettent d'ailleurs des doutes sur l'origine de ce qui est présenté comme la position russe officielle. Ils redoutent qu'elle ne soit davantage le reflet de l'anarchie administrative consécutive à l'élection de Dmitri Medvedev à la présidence que le résultat d'une réflexion et craignent de voir la dernière ligne droite des négociations jusqu'au sommet de Copenhague en décembre 2009 conduite par une délégation russe peu concernée et peu compétente, comme ce fut le cas lors de la préparation du protocole de Kyoto. Telle qu'elle s'est exprimée à la conférence de Poznan, la position russe présente des réticences qui portent sur plusieurs domaines différents qui concernent aussi bien la politique intérieure qu'extérieure[3].
La Russie refuserait de souscrire à des engagements de réduction des gaz à effet de serre supérieurs à 10 ou 15% à l'horizon 2020, alors que les objectifs en discussion sont de l'ordre de 25 à 40%. En outre, les objectifs ne devraient pas être contraignants, ni donc leur dépassement sanctionnable, et devraient pouvoir être révisés en cours de réalisation. Ceci remet en cause les fondements même de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques qui repose sur l'acceptation d'engagements concertés entre les États et non sur des déclarations volontaires.

Enfin, la Russie souhaiterait revoir la classification qui regroupe les pays en fonction de leur responsabilité historique en matière d'émissions (le groupe des pays anciennement industrialisés, auquel appartient jusqu'à présent la Russie), de leur dynamique de développement qui ne doit pas être bridée (les pays émergents dont la Chine) et les pays moins avancés qui doivent bénéficier d'une solidarité financière et technologique. Au-delà du simple calcul d'un gain espéré, cette dernière demande indiquerait que la Russie renonce à ses alliances traditionnelles pour s'orienter vers la constitution de nouvelles coalitions hypothétiques, soit en direction des pays de l'OPEP ou du cartel gazier qu'elle vient de créer, soit vers un groupement de type dit «BRIC», Brésil, Russie, Inde, Chine.

L'année 2009 dira si la Russie est prête à jouer les «États voyous» en matière d'environnement ou si elle se contente de jouer la carte «post-Kyoto» de la même manière qu'elle avait joué la carte Kyoto.

[1] Marie-Hélène MANDRILLON, «La polémique sur la ratification du protocole de Kyoto en Russie: poids des réseaux soviétiques et nouveaux dilemmes», *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol.36, n°1, *L'Environnement à l'Est. Le modèle européen à l'épreuve*, mars 2005, pp.179-205.
[2] Sur les débuts de la mise en oeuvre, voir Marie-Hélène MANDRILLON, «La Russie et le protocole de Kyoto: une ratification en trompe-l'oeil», *Critique Internationale*, n°29, octobre 2005, pp.37-47.
[3] Pour une présentation détaillée de la position russe, voir Anna KORPPOO, *Russia and the Post-2012 Climate Regime*, The Finnish Institute of International Affairs, briefing paper, 23 november 2008, 8 p.

* Marie-Hélène MANDRILLON est historienne de l'environnement, CERCEC, CNRS/EHESS.

date créée

15/01/2009

Champs de Méta

Auteur-article : Marie-Hélène Mandrillon*