
La Russie et la politique climatique globale



Nina Tynkkynen

Septembre 2014

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

**Centre Russie/NEI,
© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2014
ISBN : 978-2-36567-308-2**

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles
RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

« Russie.Nei.Visions » est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner gratuitement en écrivant à l'adresse suivante : russie@ifri.org

Derniers numéros

- P. Kiryushin, *Economie verte : opportunités et contraintes pour les compagnies russes*, « Russie.Nei.Visions », n°79, août 2014.
- O. Grytsaienko, *Crise en Ukraine : un regard intérieur*, « Russie.Nei.Visions », n°78, juin 2014.
- I. Dejina, *Réforme de l'Académie des Sciences : quel avenir pour la recherche en Russie ?*, « Russie.Nei.Visions », n°77, mai 2014.

Auteur

Nina Tynkkynen est chercheuse senior à l'Université de Tampere en Finlande. Elle est également associée au Centre finlandais d'excellence sur les études russes coordonné par l'Institut Aleksanteri à l'Université de Helsinki, où elle travaille sur la diversification économique. Elle a obtenu son doctorat en sciences administratives à l'Université de Tampere en 2008. Ses sujets de recherche portent sur la gouvernance internationale du climat, les politiques environnementales et énergétiques russes, la modernisation écologique et économique de la Russie, ainsi que sur la politique des énergies renouvelables. Elle a une longue expertise des conditions culturelles, politiques, administratives et socio-économiques de la Russie. Parmi ses nombreuses publications sur les politiques environnementale et énergétique de la Russie figure l'ouvrage *Russia and the Politics of International Environmental Regimes* dont elle est le co-auteur (avec Geir Hønneland and Anna Korppoo) et qui sera publié aux éditions Edward Elgar en 2015.

Sommaire

RÉSUMÉ.....	4
INTRODUCTION	5
LA RUSSIE DANS LA POLITIQUE CLIMATIQUE INTERNATIONALE : PROTOCOLE DE KYOTO ET AUTRES ENGAGEMENTS.....	7
Le protocole de Kyoto	7
Le débat national sur la ratification du protocole de Kyoto	9
Le retrait de la Russie de la deuxième période d'engagement	11
LA POLITIQUE CLIMATIQUE NATIONALE DE LA RUSSIE	14
CONCLUSION.....	18

Résumé

La Russie est le quatrième pays-émetteur de gaz à effet de serre dans le monde et l'un des principaux fournisseurs des combustibles fossiles qui sont à l'origine de ces émissions. Le pays a joué un rôle décisif dans l'application du protocole de Kyoto, à ce jour le principal instrument de gouvernance climatique internationale. Pourtant, au niveau national, il reste d'importantes mesures politiques à prendre pour contrer le changement climatique. Ainsi, la participation de la Russie à la politique climatique mondiale laisse penser que sa motivation première relève d'objectifs autres que purement environnementaux, comme des intérêts politiques ou économiques. La fierté nationale russe et son statut de grande puissance sont également en jeu.

Introduction

Le changement climatique dû à l'activité humaine est un problème écologique majeur qui risque de causer une grave détérioration des conditions de vie de l'espèce humaine. L'utilisation de combustibles à base de carbone et l'émission de gaz à effet de serre favorisent le réchauffement climatique. Ainsi, l'augmentation des températures à la surface de la planète pourrait atteindre quatre degrés à la fin du XXI^e siècle¹. D'après le rapport en 2013 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), nous subissons déjà les effets du changement climatique avec des conditions climatiques extrêmes (comme la sécheresse ou les inondations), lesquelles risquent d'empirer au cours du XXI^e siècle.

Pierre angulaire de la régulation internationale du changement climatique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été adoptée en 1992 à Rio de Janeiro². Des amendements à cette Convention-cadre ont été apportés cinq ans plus tard par le protocole de Kyoto. Les pays signataires de ce dernier s'engageaient à réduire, avant la fin de l'année 2012, le total de leurs émissions issues des six principaux gaz à effet de serre (GES) d'au moins 5 % en moyenne par rapport au niveau d'émission de 1990. À l'origine, le protocole devait établir un régime permanent de contrôle des émissions qui renforcerait progressivement les exigences vis-à-vis des pays signataires et étendrait la portée de leurs engagements. Cependant, ce projet a perdu une grande partie de son sens lorsque des pays comme les États-Unis se sont retirés de la Convention avant même le début de la première période d'engagement (2008-2012), et que seuls quelques pays ont adoptés de nouveaux objectifs pour la seconde période d'engagement (2013-2020). Ainsi, depuis 2011, des négociations pour trouver un accord climatique plus substantiel sont en cours.

La Russie est un acteur-clé de la politique climatique internationale. Non seulement quatrième pays-émetteur de GES dans le monde, la Russie est également un fournisseur majeur de combustibles fossiles, qui sont, au niveau mondial, la cause

Traduit de l'anglais par Ekaterina Tsaregorodtseva.

¹ Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2013, <www.climatechange2013.org/report/review-drafts/>.

² Nations Unies, Convention-cadre sur le changement climatique, 1992, <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>> ; et Protocole de Kyoto, 1998, <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>.

principale des émissions de gaz à effet de serre. Il a été estimé que, pour la Russie, les pertes économiques liées au changement climatique (sècheresses et déclin du rendement des récoltes par exemple) pourraient représenter entre 200 et 700 milliards de dollars par an et cela dans quelques années seulement³. La Russie se retrouverait ainsi parmi les principales victimes du changement climatique. D'un autre côté, les forêts russes absorbent une quantité significative de dioxyde de carbone, palliant ainsi le problème d'accumulation des GES dans l'atmosphère.

La Russie a ainsi plusieurs raisons, tant politiques qu'économiques, qui la poussent à s'impliquer dans la gouvernance climatique internationale. Le pays a joué un rôle décisif dans l'application du protocole de Kyoto : le pacte ne serait jamais entré en vigueur sans sa ratification par les Russes. Cela a entraîné de la part de Moscou de nombreuses tergiversations lors de la ratification, dans le but d'obtenir de meilleurs dividendes économiques et politiques. Le pays se plaît à souligner son rôle de leader de niveau mondial dans les négociations sur les conditions d'un nouvel accord climatique qui viendrait remplacer le protocole de Kyoto. Au niveau national cependant, aucune véritable mesure politique n'a été prise pour lutter contre le changement climatique en Russie. La politique climatique nationale russe reste largement en retrait lorsqu'on la compare à celles de nombreux autres pays développés, et cela malgré un certain nombre d'initiatives législatives récemment approuvées. Celles-ci visent à augmenter l'efficacité énergétique du pays et favoriser le développement des énergies renouvelables, en plus d'un objectif de réduction de 25 % des émissions par rapport à 1990 d'ici 2020. De manière générale, la participation de la Russie à la gouvernance internationale du climat laisse penser que sa motivation première relève d'objectifs autres que purement environnementaux, comme des intérêts politiques ou économiques. La fierté nationale russe et son statut de grande puissance sont également en jeu.

³ A. Davydova, « Russia's Silence on Climate Change Helps No One », *theconversation.com*, 25 novembre 2013, <<http://theconversation.com/russias-silence-on-climate-change-helps-no-one-20661>>.

La Russie dans la politique climatique internationale : protocole de Kyoto et autres engagements

Le protocole de Kyoto

La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique de 1992 reconnaît le problème du changement climatique et dresse un tableau général des mesures à prendre. Le protocole de Kyoto de 1997 définit des objectifs plus spécifiques et juridiquement contraignants pour la réduction des émissions des GES par chaque pays industrialisé et définit leur engagement d'assistance aux pays en voie de développement pour la lutte contre le changement climatique⁴. Le protocole est un accord complexe qui, en plus des objectifs contraignants de réduction d'émissions, prend en compte la contribution des puits de carbone à travers l'utilisation des terres, le changement d'affectation de celles-ci et la foresterie⁵. Il met également en place des instruments de marché, dits « mécanismes de Kyoto », dont le mécanisme des permis négociables, la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme de développement propre (MDP)⁶. La Russie a signé le protocole de Kyoto en 1999 mais ne l'a ratifié qu'en octobre 2004. Le protocole est entré en vigueur en février 2005, suivant sa ratification par la Russie.

Le protocole de Kyoto rend les objectifs de réduction d'émissions juridiquement contraignants. Le calcul des objectifs s'est

⁴ Nations Unies, Convention-cadre sur le changement climatique, 1992, <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>> ; et Protocole de Kyoto, 1998, <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>.

⁵ Les puits de carbone, c'est-à-dire les plantes, absorbent le dioxyde de carbone, principal gaz à effet de serre contribuant au problème du changement climatique.

⁶ Le commerce des émissions permet aux pays industrialisés d'échanger leurs quotas d'émissions entre eux. La mise en œuvre conjointe relie ce commerce à des projets de réductions d'émissions concrets. Le mécanisme de développement propre facilite la coopération entre les pays industrialisés et ceux en développement grâce à des projets de réduction des émissions qui contribuent à la réduction d'émissions dans les pays en développement et augmentent les quotas des pays industrialisés. Source : Nations Unies, « Mécanismes du Protocole de Kyoto », <http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php>.

basé sur le niveau d'émissions de 1990. Les objectifs fixés variaient de -10 à +10 (pour l'Islande). Pour la Russie, l'objectif était 0, c'est-à-dire que le niveau des émissions russes ne pouvait excéder leur niveau de 1990 pendant la première période d'engagement (2008-2012). En pratique, la Russie pouvait *de facto* se permettre d'augmenter ses émissions et vendre son surplus de quotas : au moment de la ratification du protocole, la quantité d'émissions russes était bien inférieure au niveau de référence de 1990⁷, ayant fortement baissé à cause de la période de transition économique des années 1990.

Le système d'échange d'émissions a donc créé une situation avantageuse pour la Russie. Le pays avait un surplus de quotas dont la vente représenterait une importante source de revenus. Les experts en politique climatique ont estimé que la Russie pourrait gagner environ 10 millions de dollars par an grâce au protocole de Kyoto et ses mécanismes d'échange, ses projets de mise en œuvre conjointe et la hausse des investissements étrangers en Russie⁸. D'autres experts avaient souligné le fait que le pays, en pleine reprise économique, atteindrait rapidement les limites de son quota d'émissions. Malgré cela l'opinion générale avant la ratification du document soulignait les bénéfices que la Russie retirerait d'une adhésion au protocole.

En plus de la spéculation autour des avantages économiques que représentait le protocole de Kyoto pour la Russie, le processus de ratification s'est prolongé du fait du pouvoir de pression politique que la Russie a gagné après le retrait des États-Unis du protocole en 2001. Plus gros émetteur de gaz à effet de serre dans le monde, les États-Unis ont quitté le jeu, et c'est de la décision de la Russie que dépendait l'avenir du protocole. En effet, pour que le protocole puisse entrer en vigueur, il était nécessaire d'en obtenir la ratification par 55 pays minimum représentant au moins 55 % du total des émissions, en 1990, des pays membres industrialisés. À l'automne 2004 plus de 120 pays avaient ratifié le protocole, mais ils ne représentaient que 44 % des émissions. La Russie, avec ses 17,4 % d'émissions, était donc le seul pays à pouvoir permettre aux pays membres de dépasser la barre des 55 %. Du jour au lendemain, la Russie, dont le rôle avait été très modeste au début des négociations, s'est retrouvé avec l'avenir de l'application du protocole entre les mains. Cette situation lui a conféré un réel pouvoir de pression politique dans les négociations sur nombre de sujets, notamment le doublement de la capacité des puits de carbone qui lui

⁷ En 1990, la Russie était responsable de 17,4 % des émissions des pays industrialisés contre seulement 6 % en 1999. Voir sur ce point le rapport de l'Energy Information Administration (EIA), *International Energy Annual 2001*, Washington DC, 2003.

⁸ Voir par exemple V. Kotov, *Policy in Transition: New Framework for Russia's Climate Policy*, Milan et Gênes, Fondazione Eni Enrico Mattei, *Nota di Lavoro* n° 58, 2002.

étaient alloués sous le protocole. De ce fait, entre 1997 et 2004, la Russie a été la cible d'un intense lobbying international et de divers marchandages. Ainsi et avant tout, la Russie a obtenu le soutien de l'Union européenne dans sa démarche d'intégration à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui a finalement mené à la ratification du protocole de Kyoto par la Russie en 2004⁹.

Le débat national sur la ratification du protocole de Kyoto

En Russie, les débats autour de la politique climatique internationale ont atteint leur apogée peu avant la ratification du protocole de Kyoto en 2004. Passée la ratification, ils se sont plus ou moins estompés et la question de savoir quelles mesures prendre après l'écoulement de la première période d'engagement – c'est-à-dire rejoindre la deuxième période d'engagement ou entamer la préparation d'un nouvel engagement – n'a pas véritablement suscité de débat national. Le débat à propos de la ratification a vu émerger partisans et opposants à l'engagement de Kyoto. De manière générale, les représentants du gouvernement ainsi que les députés de la Douma portaient une vision optimiste de la ratification lors des audiences parlementaires et des déclarations publiques et cela malgré quelques voix dissonantes, comme le conseiller du président Andreï Illarionov, s'opposant ouvertement à la ratification du protocole. Les représentants du milieu des affaires, en particulier les représentants du monopole (à l'époque) électrique *Iédinaïa Energetitcheskaïa Sistema* (RAO UES), soutenaient pour la plupart la ratification, jugeant que cette dernière aboutirait à des avantages économiques pour leurs entreprises¹⁰. Quant aux experts et représentants de la communauté scientifique, les avis étaient variables : par exemple, l'académicien Youri Izrael, vice-président du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat jusqu'en 2008, soutenait en 2003 que « le protocole de Kyoto est beaucoup trop coûteux, inefficace et s'appuie sur de la pseudoscience »¹¹.

Les soutiens à la ratification du protocole de Kyoto en Russie soulignaient ses larges avantages économiques et politiques et le nombre limité de contraintes. Le protocole aurait été en mesure de favoriser la croissance économique du pays en exploitant l'avantage des surplus de quotas russes grâce au système d'échange et au

⁹ Voir l'analyse exhaustive de la position de la Russie sur le protocole de Kyoto dans A. Korppoo, J. Karas et M. Grubb, *Russia and the Kyoto Protocol. Opportunities and Challenges*, Londres, Chatham House, 2006.

¹⁰ Voir G. Hønneland, A. Korppoo et N. Tynkkynen, *Environmental Encounters? Russian Discourse and Practice in International Environmental Politics*, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, publication à venir.

¹¹ R. Novak, « The Russians Did Not Bark », *CNN.com*, 2003, <<http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/16/column.novak.opinion.russian/>>.

mécanisme de mise en œuvre conjointe. Les critiques, selon lesquelles le pays, en pleine croissance économique, dépasserait rapidement ses quotas d'émissions, se sont tues face à l'argument selon lequel les mesures de réductions des émissions pourraient favoriser l'efficacité énergétique, c'est-à-dire aider la Russie à atteindre son objectif national de doublement du PIB¹². Plus précisément, les partisans du protocole croyaient que cet objectif ne pourrait être atteint avec les niveaux d'intensité énergétique de l'économie russe, tout en reconnaissant son énorme potentiel pour accroître l'efficacité énergétique.

Les partisans de la ratification ont également souligné les avantages politiques dont la Russie pourrait profiter si elle rejoignait le protocole. Ceux-ci ont avancé que l'application du protocole de Kyoto améliorerait considérablement l'image de la Russie sur la scène internationale. En revanche, si la Russie venait à se retirer du protocole, elle perdrait la confiance de la communauté internationale. Dans la presse favorable à sa ratification, la Russie était présentée comme un exemple modèle de pays avec une politique environnementale développée, puisqu'elle « avait réussi à réduire ses émissions des gaz à effet de serre d'un tiers en dix ans. Cela représente autour de 60 % de réduction des émissions dans le monde »¹³. En conséquence, dans la politique climatique internationale, la Russie était perçue comme un « contributeur net écologique », en particulier en ce qui concerne le carbone dont l'absorption se ferait par les forêts russes. Considérant qu'elle rendait un « service écologique » au monde, la Russie avait alors une bonne raison de demander une compensation financière considérable dans le cadre du protocole et a acquis une force de pression dans d'autres débats, même extérieurs à la politique climatique¹⁴.

Quant aux adversaires du protocole, ils justifiaient leur opposition par le fait que la reprise économique de la Russie obligerait celle-ci à dépasser ses quotas énergétiques dans un avenir très proche ou, inversement, que l'engagement dans le protocole obligerait la Russie à limiter ses activités industrielles, restreindre sa consommation d'hydrocarbures ou encore acheter des quotas d'émissions supplémentaires. Selon cette lecture, la croissance économique et la compétitivité de la Russie seraient compromises. Les opposants au protocole résistaient également à ce qu'il percevaient comme une forme de contrôle par la communauté internationale sur la Russie, et la dépendance croissante de cette dernière des importations de technologies énergétiquement plus efficaces. Le plus fervent opposant au protocole de Kyoto, Andreï

¹² Voir l'analyse d'Igor Bachmakov sur la Russie et la ratification du protocole de Kyoto : <www.cenef.ru/file/Bpaper104.pdf>.

¹³ *Rossiskaya Gazeta*, 4 septembre 2002.

¹⁴ Pour une analyse plus détaillée, lire N. Tynkkynen, « A Great Ecological Power in Global Climate Policy ? Framing Climate Change as a Policy Problem in Russian Public Discussion », *Environmental Politics*, 2010, vol. 19, n° 2, p. 179-195.

Illarionov, qualifiait celui-ci de « goulag », d'« Auschwitz » ou encore de « pacte de la mort » pour toutes les raisons précitées. Après le désistement des États-Unis, la question du commerce d'émissions a également suscité de fortes inquiétudes chez les opposants, car il n'y avait aucune garantie que les autres pays rachètent effectivement les quotas russes¹⁵. Il est intéressant de souligner que, de plus, l'opposition provenait en partie du fait qu'au moment des discussions autour de la ratification du protocole, la Russie n'avait aucune expérience dans l'utilisation de mécanismes de marchés en tant qu'instruments de politique environnementale, ce qui naturellement rendait impossible toute neutralité dans les discussions¹⁶.

Le retrait de la Russie de la deuxième période d'engagement

Pour plusieurs raisons, les discussions en Russie autour de sa participation à la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto se sont révélées bien moins intenses que les débats autour de la ratification de ce dernier, dix ans auparavant. La Russie ne jouait plus un rôle décisif dans le volet politique du protocole, en raison du retrait de plusieurs acteurs importants. Le débat national sur la participation de la Russie à la deuxième période d'engagement s'est principalement concentré sur la question suivante : faut-il ou non abandonner les opportunités financières offertes par les mécanismes de Kyoto, y compris le système interne national dont la mise en place avait nécessité tellement d'efforts ?¹⁷. Les représentants du milieu des affaires impliqués dans des projets de mise en œuvre conjointe (décrits ci-dessus) soutenaient la participation de la Russie à la deuxième période d'engagement. Cependant, les dirigeants russes s'attendaient à voir le profit économique s'évaporer rapidement car les nouveaux objectifs de réduction d'émissions étaient peu contraignants et s'adressaient à un nombre limité de participants au protocole de Kyoto¹⁸. En outre, les revenus générés par les mises en œuvre conjointes ou le commerce des émissions étaient considérés comme limités, pouvant intéresser uniquement les entreprises ou les agences directement concernées¹⁹.

¹⁵ Déclaration à la Douma d'A. Ostrovski, député du parti libéral-démocrate russe, pendant les discussions sur la ratification du protocole de Kyoto, 22 octobre 2004, <<http://transcript.duma.gov.ru/>>.

¹⁶ Voir, par exemple, L. Kochtcheeva, *Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia. Institutions, Flexible Instruments and Governance*, Albany, NY, State University of New York Press, 2009.

¹⁷ O. Samofalova, « Ruchkoi pomashem Kiotskomu Protokolu » [Disons au revoir au protocole de Kyoto] *Vzglyad: Delovaya Gazeta*, 18 octobre 2012, <<http://vz.ru/economy/2012/10/18/603185.html>>.

¹⁸ Voir A. Vatansever, A. Korppoo, « A Climate Vision for Russia: From Rhetoric to Action », *Policy Outlook*, 1^{er} août 2012, Carnegie Endowment for International Peace,

La Russie a annoncé son retrait de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto lors de la conférence de l'ONU sur le climat à Cancún, en 2010²⁰. L'argument principal de ce désistement résidait dans le manque de participation de la part des autres grands émetteurs de GES. Aucun des grands pays émergents ne s'était non plus engagé, contrairement à ce qui était prévu. Dans le même temps, de nombreux acteurs russes ont considéré que les véritables raisons qui ont poussé les autres pays à soutenir la signature de la deuxième période d'engagement n'étaient pas purement environnementales. Ainsi, les arguments « écologiques » des autres parties relèveraient, par exemple, du protectionnisme carbone ou de la promotion de leurs propres standards technologiques. En Russie le pacte a donc été perçu comme injuste et irrationnel²¹. Il est possible que pour Moscou, dans ce cas et à ce moment précis, les enjeux géopolitiques de la gouvernance climatique internationale dépassaient les enjeux économiques, sans parler des questions environnementales.

La Russie a donc clairement fait comprendre qu'elle ne rejoindrait qu'un accord qui rassemblerait tous les « grands pollueurs ». Concernant les règles de la future politique climatique, la Russie refuse le concept de « responsabilité historique »²² en tant que fondement pour le partage des responsabilités. Selon Moscou, ce dernier devrait s'appuyer sur la « conjoncture nationale » du moment et les « capacités réelles ». La Russie étant très largement dépendante de ses exportations de pétrole et de gaz, Moscou voudrait que ses exportations massives de carbone soient comptabilisées en tant que critère de répartition de l'effort²³. La Russie est également opposée aux versements obligatoires au Fonds vert pour le climat de l'ONU, mis en place pour gérer une partie des fonds que les pays développés s'étaient engagés à rassembler d'ici 2020 et qui devraient représenter 100 milliards de dollars par an

<<http://carnegieendowment.org/2012/08/01/climate-vision-for-russia-from-rhetoric-to-action/d4tq>>.

¹⁹ A. Shapovalov, « Kiotskii vopros reshat sovetniki prezidenta » [Les conseillers du président décident de l'avenir du protocole de Kyoto], *Kommersant*, 15 octobre 2012.

²⁰ Voir, S. Goldenberg, « Cancún Climate Change Conference: Russia will not Renew Kyoto Protocol », *The Guardian*, 10 décembre 2010, <www.theguardian.com/environment/2010/dec/10/cancun-climate-change-conference-kyoto>.

²¹ Voir G. Hønneland, A. Korppoo & N. Tynkkynen [10].

²² Il s'agit de déterminer quel pays est le plus responsable du changement climatique. Voir par exemple D. Clark, « Which Nations are most Responsible for Climate Change? », *The Guardian*, 1^{er} avril 2011, <www.theguardian.com/environment/2011/apr/21/countries-responsible-climate-change>.

²³ A. Korppoo, T. Spencer, « The Dead Souls: How to Deal with the Russian Surplus? », Finnish Institute for International Affairs, *FIIA Briefing paper*, n° 39, 4 septembre 2009, p. 4.

d'aide au développement d'une politique climatique²⁴. En parallèle, pour des raisons d'image internationale, il est peu probable que la Russie fasse une demande de fonds pour financer sa politique climatique, même si cette aide serait précieuse pour développer des technologies à faible teneur en carbone, améliorer l'efficacité énergétique et mettre en place une gestion durable des forêts.

Si elle n'a pris aucune nouvelle initiative, la Russie s'est montrée méfiante dans les négociations sur les conditions du nouvel accord. En 2012 à Doha, lors de la conférence des parties (COP18) de l'ONU, Moscou a affirmé que ses intérêts et sa réputation étaient atteints et a exigé une compensation en conséquence²⁵. La Russie a donc exigé que les réunions climatiques de l'ONU subissent des réformes de procédure. Aux yeux des autres pays, la Russie était en train de placer ses intérêts politiques particuliers avant le besoin urgent de combattre le changement climatique²⁶. À l'été 2013, la délégation russe a également bloqué le processus de travail d'un des groupes de travail technique en raison d'un désaccord sur les règles de vente des surplus de quotas d'émissions de Kyoto²⁷. La communauté internationale n'avait donc pas de grandes espérances quant à la position de la Russie sur la politique climatique à la Conférence de l'ONU sur le climat à Varsovie, en novembre dernier. Cependant, bien que la conférence ait été un échec sur plusieurs aspects, la Russie en soi n'y a posé aucun problème particulier.

²⁴ Voir M. Carr et S. Nicola, « Russia Considers Domestic Carbon Market in Global Warming Fight », *Bloomberg*, 12 mars 2014, <www.bloomberg.com/news/2014-03-12/russia-considers-domestic-carbon-market-in-global-warming-fight.html>.

²⁵ Voir par exemple E. King « UN Climate Chief Dismisses Russia 'Hot-Air' Protest in Doha », 2013 <www.rtcc.org/2012/12/10/un-climate-chief-dismisses-russia-hot-air-protest-in-doha/>.

²⁶ A. Phillips, « As Global Emissions Rise, Countries Prepare for 2013 Climate Talks in Warsaw », *thinkprogress.org*, 8 Novembre 2013, <<http://thinkprogress.org/climate/2013/11/08/2915531/unfccc-warsaw-cop-climate/>>.

²⁷ A. Vitelli and S. Nicola, « UN Global Warming Talks Blocked by Russia Set Back Six Months », *Bloomberg Businessweek*, 14 juin 2013, <www.businessweek.com/news/2013-06-14/climate-talks-failure-risks-2015-deadline-on-emissions-pact-1>.

La politique climatique nationale de la Russie

La politique interne de la Russie sur le climat a eu, jusqu'à présent, des résultats relativement modestes. Les premières mesures pratiques n'ont été prises qu'en 2013, lors de l'approbation par le gouvernement d'un paquet d'initiatives législatives visant à favoriser le développement des énergies renouvelables à travers le marché de capacités, avec un objectif de réduction de 25 % (par rapport au niveau de 1990) des émissions pour l'année 2020. Les dirigeants russes n'ont jamais véritablement commencé l'application du protocole de Kyoto, puisque la Russie s'en était déjà retirée à ce moment. Alors président, D. Medvedev avait signé la « doctrine climatique » russe en 2009²⁸. Avant tout symbolique, cet instrument ne sert pas de ligne directrice à des politiques concrètes. En 2011, le « plan d'application » qui a suivi la doctrine n'a guère plus abouti à de nouveaux financements ou politiques. En revanche, en 2013, le premier ministre a approuvé les « Prévisions pour le développement économique et social durable de la Fédération de Russie jusqu'en 2030 ». Celles-ci contenaient, pour la première fois, des données officielles sur le pic d'émissions prévu pour 2020 et leur baisse ultérieure jusqu'à 70 % du niveau de référence pour 2030²⁹. Les prévisions démontrent que les objectifs fixés ne pourraient être atteints sans une amélioration de l'efficacité énergétique et le développement de technologies économes en énergie. Cependant, les prévisions n'abordent pas certaines questions, comme celle des énergies renouvelables³⁰. En mars 2014, le représentant de la délégation russe aux réunions climatiques de l'ONU a déclaré que la Russie étudie la possibilité de mettre en place un marché national du carbone pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, mais que celui-ci ne serait pas prêt avant 2020³¹.

²⁸ « Climate Doctrine of the Russian Federation », déclaration du président de la Russie, 2009, <<http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/12/223509.shtml>>.

²⁹ « Prévisions pour le développement économique et social durable de la Fédération de Russie jusqu'en 2030 », Ministère du développement économique russe, 2011, <www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06>.

³⁰ A. Kokorin, A. Korppoo, « Russia's Post-Kyoto Climate Policy: Real action or merely window-dressing ? » *FNI Climate Policy Perspectives 10*, Fridtjof Nansens Institut, Lysaker, Norvège, 2013, p. 4, <www.fni.no/doc&pdf/FNI-Climate-Policy-Perspectives-10.pdf>.

³¹ M. Carr, S. Nikola, « Russia Considers Domestic Carbon Market in Global Warming Fight », *Bloomberg News*, 12 mars 2014,

Le potentiel du commerce du carbone en Russie est colossal, l'économie du pays étant l'une des plus consommatrices en carbone dans le monde. En 2011, l'industrie de l'énergie représentait environ un quart du PIB russe et plus de la moitié du budget national³². Le pétrole, le charbon et le gaz, tous très pollués, représentent environ 85 % de la consommation d'énergie primaire, le reste étant assuré par les grandes centrales nucléaires (environ 7 %) et hydrauliques. Les énergies renouvelables ne représentent pas plus d'un pourcent de la consommation russe³³. Malgré l'objectif du gouvernement russe d'augmenter jusqu'à 14 % la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique national d'ici 2030 ; pour l'heure aucune mesure pratique n'a été mise en place pour promouvoir les sources d'énergies renouvelables³⁴. La part du charbon ne devrait pas être réduite de manière conséquente, mais la Russie prévoit de larges investissements dans l'énergie nucléaire afin que celle-ci représente entre 70 et 80 % de la production électrique russe d'ici la fin du siècle³⁵. Cela permettrait de réduire les émissions de GES dues aux énergies polluantes.

En 2007, le secteur de l'énergie représentait environ 82 % des émissions totales de GES en Russie³⁶. Pour beaucoup de Russes, donc, une politique climatique globale n'a de sens que si elle contribue à de nouvelles réformes et à des investissements supplémentaires dans le secteur russe de l'énergie³⁷. Les dirigeants russes reconnaissent le besoin d'améliorer l'intensité énergétique de l'économie, bien que celui-ci soit éloigné des objectifs de la politique climatique en tant que tels, en ce qui concerne la compétitivité et l'efficacité économique. En 2008, D. Medvedev a reconnu l'efficacité énergétique et l'économie d'énergie comme priorités stratégiques de sa politique de modernisation de la Russie.

De nouvelles lois sur l'efficacité énergétique, approuvées en 2009, prévoient plusieurs mesures d'incitations concrètes pour exploiter le potentiel en matière d'efficacité énergétique, estimé à

<www.bloomberg.com/news/2014-03-12/russia-considers-domestic-carbon-market-in-global-warming-fight.html>.

³² « Prévisions pour le développement économique et social durable de la Fédération de Russie jusqu'en 2030 ». Ministère du développement économique russe, 2011. <www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06>.

³³ Enerdata, « Energy Research Estore: Russia », 2012, <[www05.abb.com/global/scot/scot316.nsf/veritydisplay/5fe3ef5f71dab20cc1257864005185df/\\$file/russia.pdf](http://www05.abb.com/global/scot/scot316.nsf/veritydisplay/5fe3ef5f71dab20cc1257864005185df/$file/russia.pdf)>.

³⁴ Voir par exemple N. Tynkkynen, P. Aalto, « Environmental Sustainability of Russia's Energy Policies », in P. Aalto (dir.) *Russia's Energy Policies. National, interregional and Global Levels*, Cheltenham & Northampton, Edward Elgar, 2012.

³⁵ Institute of Energy Strategy, « Stratégie énergétique de la Fédération de Russie jusqu'en 2030 », 2010, <[www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf)>.

³⁶ Ministère des ressources naturelles et de l'écologie de la Fédération de Russie « Пáтоe национал'ноe сообáшение рoссијској федерации » [Déclaration nationale de la Russie n° 5 à la Convention-cadre sur les changements climatiques de l'ONU], p. 9, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/rus_nc5_resubmit.pdf>.

³⁷ A. Korppoo, J. Karas, M. Grubb, *op. cit.* [9].

environ 45 % de la consommation énergétique primaire³⁸. Ces lois requièrent une amélioration de 40 % de l'efficacité énergétique par unité de PIB d'ici 2020. Ce sont les politiques d'efficacité énergétique qui devraient avoir le plus grand impact sur les émissions russes. En outre, la Russie met en place différents instruments pour atteindre ces objectifs : des mécanismes financiers comme des prêts, des crédits d'impôt, des garanties publiques, ou des instruments réglementaires comme la formation obligatoire de gestionnaires de l'énergie et la mise en place d'une certification en matière de gestion de la performance énergétique³⁹. Par le passé, les politiques d'efficacité énergétique sont restées inappliquées pour plusieurs raisons : faibles prix de l'énergie, absence de base financière, absence d'une répartition claire des responsabilités et complexité de la législation⁴⁰. Aujourd'hui, avec une augmentation des prix de l'énergie et l'introduction d'un cadre législatif, un progrès est attendu dans ce domaine. Toutefois, il n'y a eu aucun signe d'amélioration significative de l'efficacité énergétique jusqu'à présent, malgré le fait que certaines grandes entreprises, comme Rosneft⁴¹, aient lancé de tels programmes⁴².

Pour la Russie, l'instrument le plus important issu du protocole de Kyoto⁴³ est le mécanisme de la mise en œuvre conjointe (MOC). Celui-ci n'a été mis en place à grande échelle qu'en 2011. La tâche principale du processus de mise en place de politiques nationales était de créer un cadre administratif pour l'approbation de tels projets en Russie. Les discussions autour de la MOC et de ses avantages ont commencé dès 1997 avec l'acceptation du protocole de Kyoto. Des précisions sur les règles et des lignes de bonne conduite ont été spécifiées en 2001, mais en soi, le processus de mise en place d'un système d'approbation nationale n'a été lancé qu'en 2005 et les ajustements à la réglementation ont continué jusqu'en 2011. Cette

³⁸ International Energy Agency, « Development of Energy Efficiency Indicators in Russia », *IEA Working Paper*, 2011, <www.iea.org/publications/freepublications/publication/Russia_En_Eff_Ind.pdf>.

³⁹ Voir, « Russia's GHG Emissions Reductions Policies », Institute for Industrial Productivity, 2013, <www.iipnetwork.org/IIPFactSheet_Russia.pdf>.

⁴⁰ Voir par exemple A. Novikova, A. Korppoo, M. Sharmina, « Russian Pledge Vs Business-As-Usual: Implementing Energy Efficiency Policies can Curb Carbon Emissions », Finnish Institute of International Affairs, *FIIA Working Papers*, n° 61, 2009, p. 17.

⁴¹ « Rosneft to Save \$1Bn Through Energy Efficiency 5-Year Plan », *The Moscow Times*, 16 mai 2014, <www.themoscowtimes.com/business/article/rosneft-to-save-1bln-through-energy-efficiency-5-year-plan/500332.html>.

⁴² International Energy Agency, *Country Brief: Russia*, 316 p., 2014, <www.iea.org/countries/non-membercountries/russianfederation>.

⁴³ Le but principal de la mise en œuvre conjointe est de permettre à un pays qui s'est engagé à réduire ou limiter ses émissions dans le protocole de Kyoto de gagner des unités de réductions d'émissions dans un projet de réduction d'émission dans un autre pays. Ces unités pourront ensuite être comptabilisées pour s'approcher de son objectif de réduction sous Kyoto. Voir la page-web de la Convention-cadre sur les changements climatiques de l'ONU sur la mise en œuvre conjointe, <http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php>.

prolongation n'a laissé qu'un temps très court pour l'application du mécanisme, car la première période d'engagement du protocole s'achevait en 2012. Malgré cela, la MOC a vu naître plus de 150 projets entre 2011 et 2012⁴⁴.

De nombreux experts de la politique climatique russe soutiennent que le principal obstacle, en Russie, est celui de la relative faible conscience écologique des Russes. En conséquence, la Russie n'a lancé aucun plan ou politique d'adaptation au changement de climat. Cela est également lié à l'absence de politique de gestion durable des forêts. Celle-ci menace les forêts russes et leur capacité à absorber les émissions de carbone. D'après des estimations d'experts, sans une gestion durable, les forêts russes, qui sont aujourd'hui des puits de carbone, risquent de se transformer en émetteur de CO₂ d'ici 2040, du fait des incendies forestiers, de l'âge des forêts, de la propagation des ravageurs naturels et des maladies des plantes, ainsi que des pratiques d'exploitation forestière nuisibles à l'environnement⁴⁵.

⁴⁴ « In 2012, more than 150 projects were under way in Russia », in A. Kokorin, A. Korppoo, « Russia's Post-Kyoto Climate Policy: Real Action or Merely Window-Dressing? » *FNI Climate Policy Perspectives 10*, Fridtjof Nansens Institut, 2013, <www.fni.no/doc&pdf/FNI-Climate-Policy-Perspectives-10.pdf>.

⁴⁵ A. Davydova [3].

Conclusion

Ce sont d'abord et avant tout la fierté nationale de la Russie et la question de son statut dans le monde qui, depuis plusieurs années, définissent sa position sur la politique climatique globale. À l'origine, c'est-à-dire au moment des négociations sur la Convention-cadre de l'ONU de 1992, l'implication de la Russie était principalement motivée par son désir de garder son label de pays industrialisé et de protéger en même temps son statut d'économie en transition⁴⁶. À son tour, l'attitude de la Russie pendant la ratification du protocole de Kyoto a démontré l'exaltation du pays due au rôle décisif qu'il lui incombait de jouer, alors que l'avenir du pacte dépendait de la Russie. Étant donné le pouvoir de pression politique que cela procurait, les pertes économiques liées à la procrastination lors de la ratification du pacte ont été ignorées. La situation s'est répétée en 2010, lorsque la Russie a annoncé qu'elle se retirait de la deuxième période d'engagement. À la différence des grandes entreprises russes, les dirigeants n'étaient pas en faveur de la participation à la deuxième période d'engagement : ils jugeaient la situation injuste car tous les grands pollueurs n'étaient pas inclus dans le pacte. Cela rejoint l'argument des chercheurs L. Henry and L. McIntosh Sundstrom⁴⁷, d'après lesquelles, dans le contexte semi-autoritaire russe, ce ne sont pas les discussions nationales mais les priorités politiques des hauts représentants du gouvernement et du président lui-même qui déterminent la position de la Russie sur les questions climatiques. Cela démontre également que pour les dirigeants russes, l'aspect géopolitique du pacte était bien plus important que ses avantages économiques. De cette manière, il est peu probable que les affaires économiques, comme l'intégration de la Russie à l'OMC, changent quoi que se soit à la politique climatique russe, à moins que leurs effets collatéraux n'incluent des avantages politiques.

De plus, l'attitude russe face à la politique climatique globale peut en partie être expliquée par la propension de la Russie à se considérer comme une grande puissance et même une « grande puissance écologique » supérieure à tous les autres pays en matière

⁴⁶ A. Korppoo, J. Karas, M. Grubb, *op. cit.* [9].

⁴⁷ L. Henry, L. McIntosh Sundstrom, « Russia's Climate Policy: International Bargaining and Domestic Modernization », *Europe-Asia Studies*, vol. 64, n° 7, 2012, p. 1297-1322.

environnementale⁴⁸. En conséquence, sur les plans national et international, les dirigeants russes présentent leur pays sous un jour positif lorsqu'il s'agit d'évoquer les questions climatiques. Ils soulignent qu'en plus de l'existence de nombreuses grandes réserves écologiques, les émissions russes de GES ont déjà baissé de manière significative depuis les années 1990 et le début des années 2000, alors que dans la plupart des autres pays elles n'ont cessé d'augmenter à cause de la récession économique.

Le problème est que certains partenaires de la Russie sont également tentés par sa rhétorique de grande puissance. L'Union européenne, en particulier, souligne l'immensité des richesses naturelles russes et les profits qui peuvent en être tirés, au lieu de dénoncer la détérioration de l'environnement ou d'en appeler au sens du devoir de la Russie envers la communauté internationale. Bien entendu, l'UE reste modérée dans ses attaques contre la Russie car elle reste dépendante des importations énergétiques russes. Pourtant, les pays engagés dans la politique climatique globale devraient entamer une discussion plus poussée avec la Russie sur les responsabilités et les intérêts d'une « grande puissance », en jouant sur l'idée que les grandes puissances ont des responsabilités spéciales face à la communauté internationale, tout en reconnaissant l'attractivité de la Russie⁴⁹. De cette manière, les dirigeants russes pourraient être soumis à une pression plus forte qui les pousserait vers de réelles réductions d'émissions au lieu de mesures de façade. Cela aiderait les discussions sur les politiques climatiques post-Kyoto à aboutir et surtout sauvegarderait la durabilité du statut de « grande puissance » pour la Russie, en ce qui concerne ses réserves écologiques et son poids politique dans les débats internationaux en matière d'environnement.

⁴⁸ Voir N. Tynkkynen, « A Great Ecological Power in Global Climate Policy? Framing Climate Change as a Policy Problem in Russian Public Discussion », *Environmental Politics*, vol. 19, n° 2, 2010, p. 179-195.

⁴⁹ Voir H. Bull, *The Anarchical Society. The Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977.