

Incidences complexes de la Conférence de Cancún sur le climat

Par Martin Khor

Directeur exécutif, Centre Sud

La Conférence des Parties (CdP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui s'est tenue à Cancún (Mexique) du 29 novembre au 11 décembre 2010 était complexe autant du point de vue procédural que substantiel. Il faudra plusieurs années pour en mesurer l'importance et les conséquences.

Concernant l'aspect substantiel, la Conférence a abouti sur la mise en train d'un processus qui changera probablement énormément le régime international. Plus précisément, il se pourrait que la Conférence de Cancún ait été la dernière étape avant la disparition du Protocole de Kyoto et, par conséquent, avant l'effritement de l'architecture convenue à la Conférence de Bali en décembre 2007 où a été lancée la feuille de route de Bali. De façon générale, le document final a affaibli les principes essentiels d'équité et de responsabilités communes mais différenciées, en gommant les prudentes distinctions faites entre les différents types et niveaux d'engagements et de responsabilités des pays développés et des pays en développement, particulièrement en ce qui concerne l'atténuation ou efforts faits pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Pour ce qui est de l'aspect procédural, plusieurs méthodes de travail et de prise de décisions qui ne sont normalement pas employées dans les conférences des Nations Unies ont été utilisées. Or le fait d'utiliser,

dans une réunion des Nations Unies, des méthodes et procédures ressemblant à celles utilisées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour arriver à un accord, pourrait avoir créé une sorte de précédent. En outre, au cours des dernières sessions, la présidente de la Conférence a validé l'adoption de documents de décision clés malgré l'opposition formelle d'un pays, affirmant que la procédure était conforme au principe de consensus. A l'Organisation des Nations Unies (ONU) comme à l'OMC, l'expression « consensus » signifie qu'aucun membre présent ne s'oppose formellement à la décision en question. L'interprétation que fait la présidente de la Conférence de l'expression « consensus » pourrait bien avoir des conséquences sur la prise de décision non seulement dans d'autres réunions de la CCNUCC, mais aussi dans d'autres instances des Nations Unies.

Dans quel contexte s'est déroulée la Conférence de Cancún ?

La Conférence de Cancún était en fait une combinaison de six réunions différentes de la Convention et de son Protocole de Kyoto. Parmi les plus importantes figuraient la réunion de la CdP à la Convention, la réunion des Parties au Protocole de Kyoto et les sessions des deux groupes de travail spéciaux, l'un sur l'action concertée à long terme au titre de la CCNUCC et l'autre sur les nouveaux engagements des parties vi-



Vue d'ensemble de l'estrade pendant la session d'ouverture du Segment de haut niveau de la Conférence des parties à la CCNUCC à Cancún, en 2010



Margaret Mukahanana-Sangarwe, présidente du groupe de l'action concertée, **John Ashe**, président du groupe des nouveaux engagements et **Abdullah Alsaïdi**, président du groupe des 77 et de la Chine.

sées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto. Le groupe de travail des nouveaux engagements a été formé en 2005 pour négocier les nouveaux objectifs de réduction des émissions des pays développés qui sont parties au Protocole de Kyoto (seuls les États-Unis font exception), car la première période d'engagement se termine en 2012 et que la deuxième période d'engagement devrait commencer en 2013. Le groupe de travail de l'action concertée a été créé à la Conférence de Bali en 2007 pour assurer le suivi du Plan d'action de Bali destiné à mettre pleinement en œuvre les objectifs de la Convention, qui comprennent l'action renforcée pour l'adaptation, l'atténuation, le transfert financier et technologique vers les pays en développement et une « vision commune » incluant un objectif global à long terme de réduction des émissions.

La Conférence de Bali a clairement limité l'espace de débats mondiaux sur les changements climatiques aux deux groupes de travail spéciaux, deux voies de négociation connues sous le nom de feuille de route de Bali, qui devaient achever leurs travaux en 2009. La feuille de route à deux voies de négociation est, pour les pays en développement, la clef de voûte des négociations, car elle devrait garantir que les parties visées à l'annexe I se soumettent à des réductions des émissions juridiquement contraignantes et massives dans le cadre de la voie de négociation sur les nouveaux engagements et que les États-Unis s'engagent à faire des efforts comparables en matière d'atténuation (dans le cadre de la voie de négociation de l'action concertée puisqu'ils ne sont pas membres du Protocole de Kyoto), tandis que les pays en développement devraient convenir de renforcer leurs efforts d'atténuation avec l'aide de transferts financiers et technologiques, sachant que les mesures adoptées grâce à l'aide reçue et que l'aide fournie feront l'objet d'un examen et d'une vérification internationales.

Depuis Bali, les débats sur le climat se sont carac-

térisés par un conflit de perspectives et de paradigmes, essentiellement entre le Nord et le Sud, bien qu'il y ait également eu des divergences importantes entre pays en développement. En règle générale, les pays en développement ont affirmé la nécessité de fonder les débats sur le principe d'équité et la nécessité que les pays développés montrent l'exemple en matière d'atténuation en s'engageant à réduire fortement leurs émissions d'ici à 2020 et en apportant une aide financière et technologique de taille aux pays en développement (une aide qui a été très mince depuis l'adoption de la Convention en 1992), afin que les pays en développement puissent renforcer leurs initiatives.

Les pays développés ont souligné que les pays en développement devraient prendre de véritables mesures d'atténuation, qu'une catégorie de pays en développement (parfois appelés pays en développement avancés ou économies majeures ou plus grands émetteurs) devraient avoir des objectifs contraignants ou quasi-contraignants et que les mesures de tous les pays sauf des plus vulnérables devraient être mesurées, notifiées et vérifiées suivant un processus international.

Certains pays développés (notamment européens) tendaient également à un système plus fort pour soumettre les parties visées à l'annexe I à des disciplines en matière d'atténuation, selon une approche allant du plus large au plus petit, c'est-à-dire un système selon lequel les pays s'accorderaient sur un objectif commun global de réduction des émissions, basé sur ce qui est nécessaire d'après les données scientifiques pour plafonner la hausse de la température mondiale à des niveaux sûrs, puis où chacun d'entre eux prendraient un engagement individuel comparable à ceux des autres de manière que la somme des engagements individuels corresponde à l'engagement global. Les pays en développement aussi sont favorables à cette méthode, qui est celle que les pays avaient convenu d'employer au moment de négocier les engagements au titre de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Or les États-Unis, ainsi que les autres pays du « Groupe composite », s'y opposent farouchement.

La Conférence de Copenhague qui s'est soldée dans le chaos en décembre 2009 a presque vu triompher une méthode de remplacement lancée par les États-Unis, selon laquelle chaque pays développé prendrait les engagements qu'il pourrait et un examen serait fait pour déterminer si les mesures adoptées honorent les engagements pris. Cette méthode allant du plus petit engagement au plus large est contraire à celle convenue dans le processus du Protocole de Kyoto, mais semblait pourtant avoir été acceptée dans l'Accord de Copenhague dont la CdP a pris note (mais qu'elle n'a

pas adoptée) à Copenhague. Depuis, une large majorité de pays en développement, y compris certains qui s'étaient associés à l'Accord de Copenhague, ont remis en question cette méthode.

En effet, dès le début de la Conférence de Cancún, les pays en développement et leurs groupes ont insisté sur le fait que la prorogation du Protocole de Kyoto (et de son approche allant de l'engagement le plus large à l'engagement le plus petit) et la confirmation des chiffres de la deuxième période d'engagement étaient deux conditions à une issue concluante à Cancún. A l'inverse, la priorité numéro une des États-Unis était que les objectifs d'atténuation que tous les pays développés et quelques pays en développement se sont engagés à réaliser dans l'Accord de Copenhague soient acceptés et inclus dans la Convention et que les pays en développement acceptent leur proposition concernant un système fort de mesure, de notification et de vérification (système MNV) des initiatives prises par les pays en développement en matière d'atténuation à l'aide de financement international et un système de consultation et d'analyse internationales (une forme plus flexible du système MNV) destiné aux mesures financées par des ressources nationales. En effet, les États-Unis tendaient à ce que les pays en développement soumettent toutes leurs mesures d'atténuation à la CCNUCC pour être consignées comme des mesures ou des objectifs envisagés, puis que les mesures soient soumises à un examen international par l'intermédiaire du système MNV et du système de consultation et d'analyse internationales. Les États-Unis ont clairement fait savoir qu'à moins d'arriver à leurs fins, ils ne prendraient aucune décision dans d'autres domaines, y compris en matière de financement, de transfert de technologie et d'adaptation. Dans un monde imaginé par les États-Unis, les pays en développement seraient traités de la même façon que les pays développés et inversement. Les principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées seraient, en pratique, très affaiblis.

La stratégie américaine à Cancún a attiré les cri-

tiques des pays en développement et des groupes de la société civile pour qui les États-Unis tenaient en otage les modestes demandes des pays en développement pour arriver à leurs fins en matière d'atténuation (c'est-à-dire la méthode allant du plus petit engagement au plus grand et l'action renforcée des pays en développement). A la veille de la Conférence, les parties étaient déjà presque arrivées à un accord sur les modestes demandes des pays en développement, à savoir la création d'un nouveau fonds pour le climat au titre de la Convention, la mise en place d'un mécanisme de transfert de technologie et d'un comité chargé des politiques d'adaptation et des mesures visant à aider les activités liées à la foresterie. Si ne serait-ce que ces modestes demandes avaient abouti, la Conférence de Cancún aurait pu se targuer d'un certain succès, tant les attentes étaient faibles. Cependant, les États-Unis, en particulier, ne consentaient à prendre une décision sur ces questions qu'à condition d'obtenir ce qu'ils souhaitaient en termes d'atténuation.

Les États-Unis n'ont donc pas pu accepter les décisions minimales ou modestes qui avaient déjà été convenues sur certaines questions. Les questions pour lesquelles un accord avait presque été trouvé ne pouvaient pas figurer dans un texte final à moins que tout le reste soit convenu. En somme, c'était tout ou rien et l'effondrement des négociations était présentée comme une réelle possibilité ; un moyen de pression que les pays développés ont utilisé pour obtenir ce qu'ils voulaient. D'une certaine façon, la stratégie américaine a obligé le Mexique, pays hôte de la Conférence, à opter pour une gestion générale et risquée du « tout ou rien ».

La stratégie américaine a porté ses fruits. La Conférence semblait avoir été organisée pour répondre aux exigences du pays le plus puissant, les États-Unis, afin de ne faire que de modestes progrès dans d'autres domaines et d'empêcher ainsi que Cancún ne se solde sur un échec cuisant. Telle était peut-être la plus grande ironie à Cancún, c'est-à-dire que le pays développé étant dans la plus grande incapacité politique d'offrir quoi que ce soit de concret ou d'approprié en matière d'atténuation dicte ses conditions. Au lieu que la Conférence de Cancún ait été le forum où les États-Unis ont été contraints de s'engager davantage dans la lutte contre les change-



Conférence de presse des pays BASIC : Brésil, Chine, Inde et Afrique du Sud.

ments climatiques, elle a été le forum où les États-Unis ont pu tirer tout ce qu'ils pouvaient des pays en développement pour, au final, ne montrer au monde entier que quelques très modestes avancées (essentiellement la création d'institutions). Or le monde et le climat en payent le prix fort, à savoir la rétrogradation du système de discipline contraignant et prévoyant des objectifs allant du plus large au plus petit à un système de promesses volontaires.

Procédés complexes de l'OMC utilisés à Cancún

Il n'aurait sans doute pas été possible que soit accepté l'ensemble des décisions penchant autant à l'encontre des pays en développement et formant le document final de Cancún, si la présidence avait employé le processus normal des Nations Unies ; un processus ouvert et participatif et comptant sur les négociateurs et les experts en charge (des hauts fonctionnaires basés dans les capitales et des diplomates internationaux basés à l'ONU). En temps normal, les négociateurs auraient presque finalisé les textes aux fins d'examen et d'adoption par les ministres ou auraient décidé de terminer les travaux inachevés dans un autre cycle de négociations. A Cancún, quelques groupes de rédaction (notamment sur le financement) s'efforçaient encore de continuer leurs travaux pour réduire les divergences. Cependant, les négociateurs habituels et leurs procédés ont été contournés pour donner lieu à plusieurs nouvelles méthodes de travail qui sont souvent utilisées dans les réunions de l'OMC mais pas dans celles des Nations Unies.

Le pays hôte, le Mexique, a organisé des réunions en petits groupes qu'il a lui-même présidées ou fait présider par des ministres de son choix. Il y a donc eu des réunions « en salle verte », des consultations informelles et des réunions de type « confessionnal » (dans lesquelles chaque délégation doit donner sa position) conduites par quelques ministres et par la présidence de la Conférence (le Mexique), et des séances plénières informelles pour



Vue d'ensemble de la salle de négociation d'une séance informelle

informer tous les participants de ce qu'il s'était passé et des textes rédigés ou publiés par les facilitateurs, puis rassemblés par le Mexique.

Le fait de former un groupe de 40 à 50 délégations à mi-parcours de la Conférence rappelait de nombreuses réunions ministérielles de l'OMC, où cette pratique est surnommée « réunions en salle verte ». De même, quelques ministres ont été sélectionnés pour faciliter les consultations sur des questions spécifiques, ce qui a été fait aux conférences ministérielles de l'OMC qui ont eu lieu à Doha, en 2001, et à Cancún, en 2003. Comme à l'OMC, les ministres sélectionnés pendant la conférence climatique de Cancún n'ont pas été choisis par les membres mais désignés par le pays hôte, le Mexique.

Le document final n'a donc pas été produit selon le processus de négociation habituel entre délégations, mais a consisté en une compilation de textes faite par la présidence mexicaine, que les délégués ont ensuite dû examiner en quelques heures seulement, sachant que le document était à prendre ou à laisser (aucune modification ne pouvait être faite).

A la séance plénière de clôture, la Bolivie a rejeté le texte ; un rejet que l'ambassadeur bolivien, Pablo Solón, a expliqué en détail dans plusieurs déclarations. Ainsi, selon lui, la Bolivie ne pouvait pas accepter un texte qui changeait la nature des engagements des pays développés en un système d'engagements pris à titre volontaire, ni accepter les faibles niveaux d'engagements pris par ces pays, qui conduiraient à un réchauffement climatique catastrophique, ce que le président bolivien a appelé un écocide et un génocide. La Bolivie ne pouvait pas non plus accepter un processus antidémocratique à travers lequel ses propositions (sur l'atténuation, le recours à des mécanismes de marché et la nécessité de résoudre les problèmes de droits de propriété intellectuelle) ont été écartées.

La Bolivie a clairement fait entendre qu'elle n'était pas en mesure d'adopter le texte et donc que le texte ne faisait pas l'objet de consensus. La ministre mexicaine des affaires étrangères, Patricia Espinosa, a dit que le point de vue de la Bolivie serait consigné, mais qu'un seul pays ne pouvait pas empêcher le consensus et a déclaré que le texte était adopté.

La Conférence de Cancún a donc introduit une nouveauté, à savoir une nouvelle interprétation de l'expression « consensus » qui est inhabituelle à l'ONU. A l'OMC, où les prises de décision par consensus ont été la règle, le consensus est également défini selon son acception usuelle. Dans l'Accord de Marrakech qui établit l'OMC, une note de bas de page définit l'expres-



Bruno Tseliso Morapeli Sekoli (Lesotho) représentant les PMA et Pablo Solón (Bolivia) représentant l'ALBA, lors d'une conférence de presse.

sion « consensus » comme suit : « L'organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun Membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée. »

A Cancún, les événements du dernier jour n'ont pas été, et ne sont toujours pas, clairs pour l'ensemble des participants. Les participants ne savent toujours pas quelles réunions ont été organisées par la présidence de la Conférence et avec qui, ni quels pays ou quelles personnes ont rédigé le texte final ou ont assemblé les morceaux pour faire le texte final. La façon dont a été organisée la rédaction, puis l'adoption du texte au Mexique soulève des questions sur l'avenir des procédures de négociation, des pratiques et de la prise de décision à l'ONU. Le fait d'importer à l'ONU des méthodes pratiquées à l'OMC peut avoir le « mérite » à très court terme d'aboutir à la production d'un document final, mais comporte également le risque que les conférences s'effondrent dans le désordre (comme cela a été le cas pour plusieurs réunions ministérielles de l'OMC) et aboutissent sur des textes déséquilibrés, qui ont souvent penché en faveur des pays développés, lesquels sont mieux organisés et maîtrisent les procédures, les mécaniques et les politiques employées dans les coulisses des processus de prise de décision.

Malgré les méthodes très peu orthodoxes, en ce qui concerne les processus et réunions des Nations Unies, l'ensemble des membres sont convenus des textes finals ou, tout du moins, toutes les délégations, sauf la Bolivie, les ont acceptés. L'approbation des pays développés est facile à comprendre, car la plupart de leurs positions sont reprises dans les textes finals. Beaucoup de leurs délégations étaient satisfaits à la session de clôture. En revanche, avant d'accepter les textes, les pays en développement devaient faire un effort de compréhension plus complexe. La participation de

plusieurs ministres plus préoccupés par les aspects politiques généraux que par les détails de fond de beaucoup de questions et de leurs implications a été un facteur important. En outre, de nombreuses délégations ont trouvé un ou plusieurs éléments dans les textes pour lesquels ils s'étaient battus, ce qui pouvait rendre plus acceptable un document final qui est, dans l'ensemble, déséquilibré.

Enfin, pour beaucoup de délégations de pays en développement, l'acceptation d'un résultat inadéquat et déséquilibré était le prix à payer pour obtenir un résultat à Cancún, car un autre échec n'aurait fait que ternir encore plus la réputation de la CCNUCC et aurait fait reculer le processus multilatéral de négociation sur les changements climatiques, qui ne s'en serait peut-être pas remis. Ils avaient donc le choix entre tout ou rien : un texte « à prendre ou à laisser » (aucune modification ne pouvait être faite) leur a été présenté, accompagné d'un appel à ne pas faire sombrer le système multilatéral. Le risque d'être tenus pour responsables de l'échec (et le prix politique à payer) était trop élevé pour les délégations qui auraient voulu exprimer leurs préoccupations ou même formuler une objection.

Lacunes et déséquilibres du document final de Cancún

Bien que la plupart des délégations aient été soulagées ou heureuses de voir que le multilatéralisme a été préservé à Cancún, de nombreux négociateurs de pays en développement ont exprimé en privé leur profonde déception et leur grande préoccupation quant au fait que les textes finals ne reflètent pas un résultat équilibré, que les pays en développement aient, en réalité, fait des concessions majeures et que les pays développés aient obtenu une grande partie de ce qu'ils voulaient en plus d'échapper à leurs engagements. D'aucuns craignaient également que d'un point de vue climatique et environnemental les textes soient insuffisants, voire représentent un pas en arrière, pour ce qui est du contrôle des émissions de gaz à effet de serre qui sont responsables des changements climatiques. Au moment de quitter Cancún, un négociateur d'un pays en développement a résumé ses impressions par cette phrase : « Nous avons sauvé le système, mais sacrifié le climat et les populations ».

Le Japon avait déjà porté un coup à la Conférence de Cancún en annonçant audacieusement qu'il ne passerait jamais d'accord sur une autre période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto. La première période d'engagement du Protocole se termi-

nera en 2012. Le dernier délai (2009) pour finaliser les chiffres de réduction des émissions au titre d'une deuxième période est passé depuis longtemps. Dans leur demande principale, les pays en développement ont fait savoir qu'ils souhaitaient finaliser les chiffres de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto à Cancún ou, du moins, rédiger une feuille de route claire pour finaliser les chiffres en 2011. Cet objectif a toutefois été brutalement balayé par la position offensive du Japon dès le premier jour et la Conférence ne s'est jamais remise du coup qui lui avait été porté.

Dans le document final, la CdP n'a pas réussi à garantir la survie du Protocole, même si le document contient quelques directives visant à poursuivre les débats l'année prochaine. Plusieurs parties des deux textes principaux (l'un émanant du groupe de l'action concertée ou voie de négociation au titre de la Convention, l'autre émanant du groupe des nouveaux engagements ou voie de négociation du Protocole de Kyoto) supposent qu'une deuxième période d'engagement au titre du Protocole n'est pas nécessaire. Il y est notamment fait référence à des documents et des notes de bas de page qui laissent entendre que les objectifs des pays développés en matière d'atténuation ont été « ancrés » dans la voie de négociation suivie au titre de la Convention et non pas (ou aussi) dans la voie de négociation suivie au titre du Protocole de Kyoto. En réalité, la Conférence de Cancún a mieux préparé le terrain aux pays développés pour qu'ils se soustraient au Protocole de Kyoto et à son régime d'engagements contraignants en matière de réduction des émissions et le remplacent par un système d'engagements volontaires au titre duquel chaque pays ne fera que des promesses en termes de réduction.

Dans le système du Protocole de Kyoto qui a été convenu pour la deuxième période d'engagement, les pays devraient d'abord s'accorder sur un chiffre global de réduction des émissions en fonction de ce que les données scientifiques imposent (à savoir une réduction de 25 à 40 pour cent d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990 d'après les estimations figurant dans le rapport du GIEC, ou une réduction plus ambitieuse de 40 à 50 pour cent d'après les pays en développement), puis chaque pays développé devrait prendre un engagement national et la somme de tous les engagements nationaux devrait correspondre à l'objectif conjoint. Dans le cadre du système d'engagements volontaires, les pays ne s'accorderaient pas au préalable sur un chiffre global et il n'y aurait aucune garantie que la somme des engagements constitue un objectif assez ambitieux pour

répondre aux niveaux de réduction nécessaires selon les données scientifiques.

Dans le texte de Cancún, la CdP a également « pris note » des objectifs de réduction des émissions que les pays développés ont inscrits dans l'Accord de Copenhague et les a consignés dans un document au titre de la Convention. Les engagements pris au titre de l'Accord ont donc été « gravés » pour la première fois dans la Convention et les États-Unis ont donc atteint leur objectif premier. Or ces objectifs sont tellement modestes qu'un récent rapport du PNUE a averti que leur mise en œuvre conduirait, dans le meilleur des cas (c'est-à-dire si les objectifs correspondant aux valeurs maximales de l'éventail des engagements étaient réalisés), à une très faible réduction des émissions des pays développés (de 16 pour cent) d'ici à 2020 et, dans le pire des cas (c'est-à-dire si les objectifs correspondant aux valeurs minimales de l'éventail des engagements étaient réalisés et si plusieurs défaillances sont permises), à une augmentation des émissions (de 6 pour cent). Le monde se dirigerait vers une hausse de la température de 3 à 5°C d'ici à la fin du siècle, ce qui serait catastrophique.

La CdP demande instamment aux pays développés de se fixer des objectifs d'atténuation plus ambitieux et mentionne l'objectif recommandé par le GIEC (ce qui fait indirectement référence au chiffre global de réduction des émissions se situant entre 25 et 40 pour cent) et sous-entend donc que les promesses ne devraient être qu'un point de départ. Cela étant dit, cette « demande » est bien moins forte que le système contraignant du Protocole de Kyoto et l'obligation des pays développés qui ne sont pas parties au Protocole de Kyoto (c'est-à-dire les États-Unis) de faire des efforts comparables au titre de la Convention. En fait, cette « demande » n'est que ce qu'il reste des deux piliers correspondant aux engagements d'atténuation des pays développés qui font partie de la structure à trois piliers prévue à Bali en matière d'atténuation. Le premier pilier était la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto prévoyant des engagements contraignants et allant du plus grand au plus petit ; et le deuxième pilier était le paragraphe 1(b)(i) du Plan d'action de Bali qui prescrit que tous les pays développés doivent faire des efforts comparables (dans le but d'obliger les États-Unis à prendre un engagement dans le cadre de la Convention qui soit comparable aux engagements pris par les pays figurant à l'annexe I dans le cadre du Protocole de Kyoto). Vu l'ébranlement de ces deux piliers, les pays développés s'attachent désormais à reporter le poids de la structure sur le troisième pilier restant : les mesures d'atténuation des pays en développement.

Beaucoup de projets de textes antérieurs (par exemple, le texte du 13 août 2010 qui regroupait les

propositions des parties) comprenaient l'option présentée ou approuvée par les pays développés, à savoir que les engagements des pays développés doivent atteindre un objectif global de réduction des émissions de 30, 40, 45 ou 50 pour cent (selon les propositions), que les pays développés qui sont des membres du Protocole de Kyoto doivent prendre des engagements pour la deuxième période d'engagement du Protocole et que le chiffre de réduction des pays développés non parties au Protocole (les États-Unis) doit être inscrit dans la décision du groupe de l'action concertée. Cette option, qui est fidèle à l'architecture convenue dans la feuille de route de Bali et qui reflète la méthode fondée sur la science et sur des engagements descendants, a été éliminée du document final de Cancún. A sa place, l'introduction du système d'engagements nationaux volontaires (accompagné d'un faible libellé « incitatif ») dans lequel le Protocole de Kyoto n'est pas mentionné prépare le terrain au remplacement d'un régime par un autre. La préparation au « changement de régime » sera peut-être la conséquence la plus lourde du document final de Cancún.

Non seulement le document final aide les pays développés à « se décharger » de leurs engagements, mais il introduit aussi de nouvelles disciplines auxquelles devront se plier les pays en développement. En effet, la grande nouveauté du texte de Cancún est l'extension considérable des obligations en matière d'atténuation qui incombent aux pays en développement. Vu que les deux piliers de l'architecture de Bali en termes d'atténuation qui correspondent aux engagements des pays développés se sont presque effondrés, les pays développés s'attachent désormais à reporter le poids de la structure sur le troisième pilier restant : les mesures d'atténuation des pays en développement. Dans le cadre du texte de Cancún, les pays en développement sont désormais obligés de présenter leurs programmes et leurs objectifs en

matière d'atténuation, lesquels doivent être regroupés dans un document, puis être régulièrement mis à jour dans plusieurs registres. Il s'agit d'une première étape dans le plan des pays développés (ils ont été plutôt ouverts sur ce point) visant à obtenir des pays en développement qu'ils inscrivent leurs objectifs d'atténuation tels des engagements dans des listes nationales. D'aucuns ont fait un rapprochement avec les listes tarifaires ou les listes relatives aux services de l'OMC. Des pays en développement ont transmis des renseignements à la CCNUCC sur l'annonce de leurs objectifs nationaux. Ces objectifs vont être enregistrés, ce qui laisse penser qu'ils deviendront plus formels et contraignants que ce qui était prévu au moment de fournir l'information, et d'autres pays vont désormais être priés de communiquer des renseignements similaires.

Le texte de Cancún oblige également les pays en développement à rendre compte de leurs émissions nationales, de leurs mesures d'atténuation et les effets de ces mesures dans des communications nationales tous les quatre ans et à soumettre des mises à jour tous les deux ans. En d'autres termes, des rapports devront être soumis tous les deux ans. Les rapports (qui incluront des renseignements sur les mesures d'atténuation, des renseignements détaillés concernant les émissions, l'analyse des conséquences, les méthodes et hypothèses connexes et les progrès accomplis et des renseignements sur le système MNV au niveau national) doivent être soumis à l'examen minutieux d'autres pays et experts internationaux. Le texte de Cancún accorde en fait beaucoup d'importance aux renseignements concernant le système MNV et le système de consultation et d'analyse internationales.

Toutes ces obligations sont nouvelles. A Cancún, les pays développés (en particulier les États-Unis) ont consacré beaucoup de temps à faire en sorte que les pays en développement acceptent les détails du système MNV et du système de consultation et d'analyse internationales. A Bali, toutes les parties ont convenu de l'application du système MNV aux mesures d'atténuation prises par les pays en développement à l'aide de financement international et ont convenu que les mesures financées par des ressources nationales ne feraient pas l'objet d'un examen international. Or l'Accord de Copenhague a changé cette entente, puisqu'il a ajouté l'obligation d'appliquer le système de consultation et d'analyse internationales aux mesures d'atténuation financées par des ressources nationales. Beaucoup de pays en développement ne se sont toujours pas associés à l'Accord de Copenhague et n'ont pas approuvé le système de consultation et d'analyse internationales. Pourtant, la décision de Cancún oblige dé-



IISD/ENB

Salle de négociation du groupe de rédaction chargé de l'atténuation

sormais tous les pays en développement à prendre part à un régime de consultation et d'analyse internationales. A Cancún, l'inquiétude est montée chez de nombreux fonctionnaires de pays en développement qui se demandaient comment ces nouvelles obligations allaient pouvoir être mises en œuvre, car beaucoup de personnes, de compétences et d'argent seront nécessaires pour préparer les rapports, alors que les mesures d'atténuation sont déjà susceptibles d'induire des changements majeurs de leurs modes de production et de leurs systèmes économiques.

En réalité, les pays en développement ont fait beaucoup de concessions et de sacrifices à Cancún, alors que les pays développés ont réussi à faire revoir à la baisse leurs obligations.

Cancún pourrait rester dans les mémoires comme la conférence où le régime climatique de la CCNUCC a été sensiblement modifié, de telle manière que les pays développés se voient accorder de plus en plus de flexibilités - presque autant qu'aux pays en développement - et que les pays en développement se voient demander de prendre de plus en plus d'obligations - quasiment autant que les pays développés. En effet, le texte élaboré par le groupe de l'action concertée à Cancún comprend 20 paragraphes opérationnels relatifs aux mesures d'atténuation des pays en développement (sachant que la plupart des paragraphes contiennent de nouvelles obligations), alors qu'il ne contient que 12 paragraphes relatifs aux engagements d'atténuation des pays développés. Les jalons pour un nouveau système sont en train d'être posés. Celui-ci gommerait la différence qui est actuellement faite entre les engagements d'atténuation des pays développés et les mesures d'atténuation des pays en développement et finirait par remplacer le Protocole de Kyoto et changerait la signification de la Convention même. La Conférence de Cancún restera dans les esprits comme l'étape décisive du changement de régime.

Dans la section consacrée à la « vision commune » du texte de Cancún, la CdP reconnaît le besoin de limiter la hausse de la température à 2°C, tout comme elle reconnaît que les parties devraient prendre des mesures pour réaliser cet objectif en fonction des données scientifiques et du principe d'équité. Bien que soit reconnu le principe capital d'équité, la proposition qu'ont faite l'Inde et beaucoup d'autres pays (figurant sous forme d'option dans les projets de textes antérieurs), à savoir que l'objectif devrait être précédé « au préalable d'un modèle en vue d'un accès équitable à l'espace atmosphérique mondial », a été éliminée. Cette formula-

tion précise a ouvert la porte à l'examen des émissions passées et cumulées, de l'occupation de l'espace carbone, de la dette carbone, de la méthode de résolution de la dette et de ce que tout cela implique pour la répartition des réductions des émissions mondiales futures.

Dans la même section, les parties conviennent d'atteindre le pic des émissions mondiales et nationales dans les meilleurs délais et de s'accorder sur un calendrier en l'espace d'un an. Étant donné que beaucoup de pays développés ont déjà atteint leur pic d'émissions et qu'ils ont commencé à réduire leurs émissions, la nouveauté réside dans le plafonnement des émissions nationales des pays en développement. Le fait d'accepter qu'ils atteignent leur pic d'émissions nationales dans les meilleurs délais alors que le niveau d'émission (et le niveau économique) de beaucoup d'entre eux est bas soulève plusieurs questions quant à savoir s'ils peuvent atteindre cet objectif et à quel moment ils le peuvent. Beaucoup de pays en développement avaient rejeté l'obligation d'atteindre un « pic des émissions » au moment où cette idée avait été introduite comme une option dans plusieurs projets de texte antérieurs. Le fait qu'ils aient accepté la décision de Cancún devrait être reconnu comme une concession majeure de leur part. Ce que cette nouvelle obligation impliquera n'est pas encore clair, mais le deviendra dans un futur proche.

En ce qui concerne les demandes formulées par les pays en développement pour que les pays développés mettent concrètement en œuvre leurs engagements en matière de transferts financiers et technologiques, la décision de Cancún est loin de prévoir des actions concrètes ou même des engagements concrets. Les seules mesures qui ont été convenues concernent la création de nouveaux mécanismes institutionnels. Or aucune solution n'a été trouvée pour leur mise en œuvre véritable.

La Conférence de Cancún a convenu d'établir un nouveau Fonds vert pour le climat qui fonctionnera dans le cadre de la CCNUCC pour financer les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Aucune décision n'a été prise quant au montant des ressources qui seront placées dans ce fonds. Cependant, le texte reprend le libellé de l'Accord de Copenhague affirmant que les pays développés adhèrent à l'objectif consistant à mobiliser ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. Alors que les pays en développement ont insisté pour que le financement prenne essentiellement la forme de subventions ou de versements et non de prêts et pour que les ressources proviennent du secteur public plutôt que du



Membres du Groupe des 77 et de la Chine au sein du groupe de rédaction chargé du financement

secteur privé ou des marchés, le texte de Cancún n'indique qu'une grande variété de sources de financement, listées comme des « sources publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris d'autres sources de financement ». Par ailleurs, l'engagement n'est que de parvenir à un « objectif consistant à mobiliser » et non pas de réaliser le versement des fonds mentionnés, sans compter que cet objectif peu ambitieux est fonction « de mesures concrètes d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente ». En d'autres termes, les pays développés ne lèveront des fonds que s'ils estiment que les pays en développement prennent des mesures « concrètes » et mettent en œuvre des mécanismes de façon « transparente » (système MNV et système de consultation et d'analyse). Les 100 milliards de dollars sont bien loin des sommes que de nombreuses études (notamment celles du Département des affaires économiques et sociales et de la Banque mondiale) ont estimé nécessaires aux pays en développement pour combattre les changements climatiques et bien en-deçà de la proposition du Groupe des 77 (G-77) et de la Chine consistant à ce que les pays développés apportent une contribution équivalente à 1,5 pour cent de leur produit national brut (PNB) (une somme qui s'élèverait à 600 milliards de dollars).

Un comité de transition a été mis en place pour définir plusieurs aspects du Fonds. La gouvernance du Fonds est un aspect important. Selon la décision de Cancún, le Fonds sera régi par un comité de 24 membres constitué d'un nombre égal de représentants de pays développés et de représentants de pays en développement. Telle est la proposition des pays développés. Le Groupe des 77 et de la Chine avait en revanche plaidé en faveur d'une « représentation équitable », c'est-à-dire en faveur d'un nombre majoritaire de membres provenant de pays en développement. Dans la décision de Cancún, les pays en développement, comptant pour les quatre cinquièmes de la population mondiale, ne

disposeraient que de la moitié des sièges du Comité, ce qui montre encore une fois que les propositions des pays développés prévalent.

Il a également été convenu à Cancún que l'administrateur initial du Fonds serait la Banque mondiale. Il s'agissait d'une demande clé des États-Unis, à laquelle se sont opposés beaucoup de pays en développement, car ils ont eu de mauvaises expériences avec la Banque. Pour choisir l'administrateur, les pays en développement préféreraient lancer un appel d'offres plutôt que désigner d'avance la Banque mondiale.

Pour ce qui est de l'adaptation, la CdP a décidé de créer un comité de l'adaptation chargé de promouvoir l'action renforcée pour l'adaptation et de s'accorder sur sa composition, ses modalités et ses procédures dans l'année à venir. Avec très peu de fermeté, la CdP dit être « consciente qu'il faut » renforcer la coopération afin de comprendre et de réduire les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les incidences des phénomènes météorologiques extrêmes. Les pays en développement se prononçaient en faveur d'une décision plus ferme visant à créer un mécanisme international chargé des pertes et préjudices. Le texte mentionne cependant un programme de travail prévoyant des ateliers et des réunions pour aborder ce point.

Un mécanisme de transfert de technologie a également été mis en place dans le cadre de la CCNUCC. Il sera constitué d'un comité exécutif chargé de la technologie composé de 20 membres et d'un centre et réseau de technologie du climat. Le comité exécutif tel qu'imaginé à l'origine par les pays en développement avait un pouvoir de décision. Or les fonctions du comité telles qu'elles ont été élaborées dans le texte de Cancún se limitent essentiellement à « recommander des actions » et à « recommander des directives ». Dans le texte de Cancún, la CdP a évité toute mention des droits de propriété intellectuelle, bien que les pays en développement aient avancé que les droits de propriété intellectuelle influent considérablement sur l'accès aux technologies liées au climat et en ont fait une priorité des négociations sur le transfert de technologie. Même la veille de la clôture de la Conférence, un projet de texte préparé au cours de consultations pilotées par les ministres contenait trois options dans une section consacrée aux droits de propriété intellectuelle. La pre-

mière consistait à ne faire aucune mention que ce soit des droits de propriété intellectuelle. La deuxième consistait à accepter la position ferme de beaucoup de pays en développement à propos de la réforme du régime des droits de propriété intellectuelle et du recours aux flexibilités ménagées par l'Accord sur les ADPIC. Enfin, la troisième consistait à poursuivre le dialogue sur les droits de propriété intellectuelle l'année prochaine ou de tenir des ateliers organisés par d'autres organisations internationales. La troisième option au moins devait être acceptée. Pourtant, c'est la position extrême des États-Unis (ne faire aucune mention des droits de propriété intellectuelle) qui l'a emporté. La CdP a écarté toute possibilité de reconnaître la position des pays en développement sur les droits de propriété intellectuelle, sans même accepter un compromis acceptable consistant à poursuivre les débats sur la question.

Par ailleurs, les pays en développement ont pensé que la proposition visant à introduire les mécanismes de marché comme un point à débattre au sein du groupe de travail de l'action concertée a été formulée pour faciliter le transfert des mécanismes de marché utilisés et examinés actuellement dans le cadre du Protocole de Kyoto dans la Convention, par l'intermédiaire du groupe de travail de l'action concertée, de manière que, si le Protocole est interrompu, les éléments de marché (tels que l'utilisation de compensations des émissions de gaz carboniques à travers le mécanisme pour un développement propre et d'autres instruments de marché que certains envisagent d'introduire) puissent être introduits dans un nouveau protocole ou un nouvel accord. Les pays en développement souhaitent donc que cette question continue de relever du groupe de travail des nouveaux engagements et qu'elle ne soit pas transférée au groupe de travail de l'action concertée ou, du moins, qu'il ne soit pas décidé de transférer ou non cette question au groupe de travail de l'action concertée tant qu'aucune décision n'a été prise sur la prorogation du Protocole de Kyoto. Cette option figurait dans les projets de textes antérieurs. Cependant, l'option a été éliminée au bénéfice de

l'option proposée par les pays développés, à savoir lancer des mécanismes fondés sur les marchés, et des détails ont été donnés dans le texte.

La relation entre les changements climatiques et les mesures commerciales est un autre sujet important pour les pays en développement. Les précédents textes de négociation comprenaient les propositions faites par un grand nombre de pays en développement qui, dans un libellé fort, interdisaient l'utilisation de mesures commerciales unilatérales telles que les mesures d'ajustement à la frontière imposées sur les importations au motif de la nécessité de combattre les changements climatiques. Toutefois, la décision de Cancún n'a absolument pas tenu compte de ces propositions, mais a tenu compte d'un texte sur ces questions qui ne fait que réitérer le libellé de l'article 3:5 de la Convention, selon lequel les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques ne devraient pas constituer un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international ou des entraves déguisées à ce commerce. Ce choix est réellement insuffisant, car il n'ajoute rien de nouveau à la Convention pour lutter contre le protectionnisme lié à la lutte contre les changements climatiques.

Conclusion

Quand la situation après la Conférence de Cancún s'éclaircira, un bilan minutieux montrera que l'adoption d'un document final a probablement revigoré le système climatique multilatéral et que la plupart des participants étaient satisfaits d'avoir un document à rapporter chez eux ; mais le bilan montrera aussi que l'adoption du document final n'a pas permis de sauver la planète des changements climatiques et qu'elle a contribué à remettre la charge de l'atténuation sur les pays en développement. Au lieu d'avoir été renforcé, le régime climatique international a été affaibli par la menace désormais imminente d'interruption du système du Protocole de Kyoto prévoyant des engagements juridiquement contraignants et des objectifs allant du plus large au plus petit pour être remplacé par un système d'engagements pris à titre volontaire.

Baucoup de délégués et d'observateurs semblaient cependant optimistes quant aux travaux futurs. Au vu de la faiblesse du niveau d'ambition, beaucoup de travail reste à faire en 2011 pour relever le niveau d'ambition en termes de développement et de protection de l'environnement et pour réorienter le système international de coopération afin de répondre à la crise climatique. Les décisions de Cancún pourraient bien avoir rendu la tâche encore plus difficile.



Chemin du Champ d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Genève 19

Téléphone : (4122) 791 8050
Fax : (4122) 798 8531
E-mail : south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>