

Les modestes ambitions de la Conférence de Doha sur le climat

Par Martin Khor

Directeur exécutif, Centre Sud

La conférence annuelle des Nations Unies sur le climat qui a eu lieu l'année passée à Doha (Qatar) s'est terminée le 8 décembre 2012. Les niveaux d'engagements qu'ont pris les pays développés sont relativement bas dans deux domaines cruciaux, à savoir la réduction de leurs émissions et l'apport d'un financement à vocation climatique aux pays en développement.

Les réunions qui se sont tenues à Doha dans le cadre de la 18^e session de la Conférence des Parties (CdP-18) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) peuvent donc être qualifiées de conférences climatiques « aux modestes ambitions ».

De nombreuses décisions ont été adoptées. Les principales décisions concernaient : premièrement, l'engagement de certains pays développés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto allant de 2013 à 2020 ; deuxièmement, les sujets du Plan d'action de Bali qui devaient encore être traités après la clôture du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la CCNUCC ; troisièmement, une nouvelle série d'activités visant à aider les pays en développement à faire face aux pertes et préjudices liés aux changements climatiques ; et, quatrièmement, le programme de travail de la plate-forme de Durban, qui sera l'arène principale des nouvelles négociations débutant en 2013.

Nombreux sont les délégués qui ont quitté la conférence soulagés d'avoir atteint un accord après des jours de démêlés à propos de divers sujets et après l'anxiété des 24 dernières heures pendant lesquelles les désaccords étaient tels que la plupart des gens pensaient que la dé-

bâcle était imminente. Le sentiment de soulagement tient au fait que le régime multilatéral relatif aux changements climatiques a, une fois de plus, survécu, malgré tant de désaccords et de méfiance entre les pays développés et les pays en développement.

Les deux semaines de négociations de Doha ont été marquées par le conflit de paradigmes entre ces deux groupes de pays, conflit qui n'a été que superficiellement effacé au cours des toutes dernières heures afin d'éviter un échec flagrant. Or, les désaccords referont surface quand les négociations reprendront en 2013. Le fait d'éviter la débâcle n'était qu'une piètre réussite. La conférence de Doha a été tout à fait insuffisante et s'est avérée être une nouvelle occasion manquée d'accomplir des actions concrètes visant à lutter contre la crise climatique.

La conférence s'est tenue à la fin d'une année marquée par des phénomènes météorologiques extrêmes sans précédent, dont l'ouragan Sandy aux États-Unis, ainsi que les pluies torrentielles et les inondations dans plusieurs régions d'Asie. De plus en plus de scientifiques établissent un lien entre ces phénomènes météorologiques et les changements climatiques. Quand la conférence de Doha s'est ouverte, les nouvelles qui révélaient qu'aux Philippines un typhon avait fait plus de 600 victimes et laissé 300 000 autres personnes sans foyer a rappelé aux participants la réalité de la crise climatique. Avant que la conférence commence, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) avait réaffirmé dans un nouveau rapport qu'il y avait un énorme décalage entre ce que les pays se sont engagés à faire pour limiter leurs émissions et ce qui est nécessaire de faire si la hausse de la température mondiale moyenne doit être limitée à 2 degrés Celsius au-dessus des niveaux pré-industriels. La Banque mondiale avait elle-aussi publié un rapport dans lequel elle prévoyait que la planète se réchaufferait de 4

degrés si les pays n'envisageaient pas d'agir davantage.

Malgré les signes évidents montrant que la crise climatique est déjà parmi nous et que de plus grandes catastrophes sont encore à craindre, les diktats de la concurrence économique et des intérêts commerciaux ont malencontreusement pris le dessus, en particulier parmi les pays développés ; ce qui explique pourquoi leurs ambitions en matière de réduction des émissions sont si minces. Ils sont aussi revenus sur leurs promesses et engagements, qui consistaient à faire des apports de fonds suffisants et à effectuer des transferts de technologie vers les pays en développement. Les perspectives d'actions efficaces après Doha sont donc plutôt mornes.

Deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto

À Doha, le résultat le plus important a été l'adoption officielle de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2013-2020) de sorte qu'elle commence tout de suite après l'expiration de la première période, le 31 décembre 2012. Cela étant, le contenu de l'accord est pauvre. Des membres d'origine (Canada, Japon, Nouvelle Zélande et Russie) ayant décidé de se retirer du Protocole de Kyoto (cas du Canada) ou de rester signataires mais de ne pas participer à une deuxième période d'engagement, seuls l'Union européenne et d'autres pays européens, l'Australie et quelques autres pays (35 pays développés et pays en transition au total) prendront des engagements juridiquement contraignants au cours d'une deuxième période.

Par ailleurs, les réductions des émissions sur lesquelles les Parties visées à l'Annexe I se sont mis d'accord ne s'élèvent en moyenne qu'à 18 pour cent d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990, alors qu'il est nécessaire de réduire les émissions de 25 à 40 pour cent pour limiter la hausse de la température mondiale à 2 degrés Celsius. La plupart des pays se sont engagés à remplir les promesses les plus basses de l'échelle des promesses qu'ils avaient présentée à l'occasion des précédentes conférences climatiques à Copenhague (2009) et à Cancún (2010) en tant qu'engagements. Bien que prévisible, la déception a été réelle et a grandement contribué à ce que cette conférence soit qualifiée de « conférence aux modestes ambitions ».

La décision relative au Protocole de Kyoto contient cependant un élément modérateur, à savoir le « mécanisme pour élever le niveau d'ambition » proposé par les pays en développement, prévoyant que les pays « réexamineront » leur objectif initial et rehausseront le niveau de leurs engagements d'ici à 2014, de

manière à se conformer à l'objectif global de réduction compris entre 25 et 40 pour cent. C'est cette disposition qui a convaincu les pays en développement d'adhérer à la décision, car ils avaient fait savoir que le projet de décision était inacceptable vu le peu d'ambition des objectifs chiffrés en termes de réduction des émissions. Reste à savoir si la révision des engagements en 2014 aboutira à des chiffres plus ambitieux.

Il y avait au moins deux autres points pour lesquels les pays en développement ont dû se battre dans le cadre de la décision relative au Protocole de Kyoto. D'abord, la décision restreignait drastiquement le nombre de crédits carbone ou droits excédentaires qui peuvent être utilisés pendant la deuxième période. Ces crédits ont été acquis au cours de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto par les pays qui ont réduit leurs émissions au-delà des objectifs. Selon les termes de la décision, ces pays ne peuvent pas les utiliser ou les échanger dans le but de ne pas avoir à réduire leurs émissions actuelles. Le plus grand pays concerné est la Russie, laquelle s'est fermement opposée, lors de la séance plénière de clôture, à la manière dont le président de la conférence, Abdullah bin Hamad al-Attiyah (Qatar), a fait passer en force la décision relative au Protocole de Kyoto alors qu'elle et deux autres pays essayaient d'émettre des objections.

Ensuite, les pays en développement ont insisté sur le fait que les Parties visées à l'annexe I qui ne sont pas Parties au Protocole de Kyoto ou qui ont décidé de ne pas prendre part à la deuxième période ne devraient pas être autorisées à recourir aux mécanismes de flexibilités prévus au Protocole qui permettraient aux pays de compenser leurs engagements en matière de réduction nationale des émissions en payant d'autres pays pour qu'ils atténuent leurs émissions à leur place, par exemple à travers le Mécanisme de développement. Certains pays développés souhaitent que ces flexibilités soient accessibles à ces Parties.

Le projet de décision proposé à la veille de la clôture n'incluait pas beaucoup des revendications des pays en développement. La détermination de ces pays, dont un groupe de pays partageant une vision commune, à faire remonter leurs prétentions jusqu'aux ministères chargés de ces questions, a donné un résultat tout juste acceptable.

Pas d'engagement en matière de financement

L'une des principales critiques que l'on peut faire des décisions qui ont été prises à Doha est qu'elles sont très insatisfaisantes en ce qui concerne les ressources financières destinées aux pays en développement pour leur permettre de prendre des mesures de lutte contre les changements climatiques. En 2010, la Conférence des Parties qui s'est

réunie à Cancún (Mexique) avait décidé que les pays développés rassembleraient des fonds destinés à la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement à hauteur de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 et qu'un financement « à mise en œuvre rapide » de l'ordre de 30 milliards de dollars serait versé entre 2010 et 2012.

La période de financement à mise en œuvre rapide s'est terminée en 2012. La période comprise entre 2013 et 2020 est donc dénuée d'engagements. Le Groupe des 77 et de la Chine, qui représente tous les pays en développement, a demandé que ce vide soit comblé à l'aide d'un financement de 60 milliards de dollars d'ici à 2015. Pourtant, à Doha, les pays développés étaient hostiles au fait de prendre des engagements tant quantitatifs que qualitatifs. La décision en matière de financement ne fait qu'« encourager » les pays développés à fournir au moins autant de fonds que pendant la période comprise entre 2010 et 2012. Les pays ne sont donc qu'« encouragés » à verser 10 milliards de dollars par an en moyenne, ce qui constitue une régression par rapport à la période de mise en œuvre rapide qui a précédé au cours de laquelle les pays s'étaient, au moins, « engagés » à verser 10 milliards de dollars par an. Par ailleurs, il n'existe pas de feuille de route décrivant comment s'approcher progressivement de l'objectif de 100 milliards de dollars en 2020.

L'absence d'engagements tangibles en matière d'apport de fonds a provoqué la colère des pays en développement dans la salle des séances plénières, car elle crée un déséquilibre dans la chaîne d'initiatives et d'actions prises dans le cadre du régime climatique. Les pays développés se sont engagés, au titre de la Convention, à supporter les coûts supplémentaires que les pays en développement encourront pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation et pour élaborer leurs communications nationales (rapports faisant état des émissions et des actions des pays) et les aider à couvrir les coûts de l'adaptation. Les évaluations faites par les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales montrent que les coûts de l'atténuation et de l'adaptation qu'encourront les pays en développement sont de l'ordre de plusieurs centaines de milliards de dollars, voire de plus d'un mille milliards de dollars par an. L'objectif de 100 milliards de dollars d'ici à 2020 est donc déjà inférieur aux estimations, tandis que l'absence d'engagements clairs, et même d'objectifs pour la période 2013-2020 est devenue une cause majeure d'abattement chez les pays en développement à la clôture de la conférence de Doha.

Décisions relatives à l'action concertée à long terme

A la conférence de Doha, une série de décisions a égale-

ment été adoptée dans le cadre du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la CCNUCC, qui était chargé de donner suite au Plan d'action de Bali adopté en décembre 2007. Avant et pendant la conférence de Doha, les pays développés ont insisté sur le fait que peu de questions du rapport adopté à la fin de la précédente session de la CdP à Durban (Afrique du Sud) de décembre 2011 restaient en suspens. Le rapport litigieux avait été préparé par le président de l'époque du groupe de travail de l'action concertée, Dan Reifsyneder (États-Unis), « sous sa propre responsabilité » (ce qui voulait dire que le rapport n'avait pas été approuvé par les membres du groupe de travail). Pour de nombreux pays en développement, il offrait une vision unilatérale, car il ne tenait pas compte de leurs opinions sur de nombreux enjeux clés et en négligeait plusieurs autres. Avant et après Doha, un groupe de 25 à 30 pays en développement partageant la même vision (dont l'Arabie Saoudite, l'Argentine, la Bolivie, la Chine, Cuba, l'Égypte, El Salvador, l'Équateur, l'Inde, la Malaisie, le Mali, le Nicaragua, le Pakistan, les Philippines, la République démocratique du Congo et le Venezuela) ont fait deux propositions majeures. Ils ont proposé de prendre une décision sur plusieurs sujets présentant un intérêt majeur pour eux mais qui restaient sans solution depuis l'élaboration du Plan d'action de Bali en 2007 et de transférer d'autres éléments, ainsi que le cadre dans lequel ils s'inscrivent, à d'autres organes de la CCNUCC. Ce n'est que de cette manière que les travaux du groupe pourraient être correctement menés à bien. L'actuel président du groupe de travail, Aysar Tayeb (Arabie Saoudite), a produit une série de projets de décisions qui ont été ardemment débattus à Doha, car les pays développés, hostiles à leur élaboration, s'opposaient aux pays en développement, qui y étaient favorables. Pour finir, les pays en développement ont accepté plusieurs des décisions, y compris des thèmes ou des paragraphes spécifiques, concernant notamment l'équité dans le contexte des objectifs mondiaux d'atténuation à long terme, la nécessité de poursuivre les discussions sur les mesures commerciales unilatérales prises au nom de la lutte contre les changements climatiques et la nécessité d'évaluer les besoins en matière de technologie. En ce qui concerne le thème litigieux de la propriété intellectuelle et du transfert de technologie, les pays développés, emmenés par les États-Unis, se sont opposés à tout texte relatif à la propriété intellectuelle, et même à la simple mention du terme. Ils ont même refusé toute mention du concept de l'accès des pays en développement à des technologies dont le prix est abordable. Le projet final de décision fait uniquement référence à un rapport du comité exécutif chargé de la tech-

nologie au titre de la CCNUCC, qui fait lui-même référence aux obstacles au transfert de technologie, et qui évoque notamment la possibilité de préciser le rôle des droits de propriété intellectuelle à partir d'éléments de preuve et au cas par cas. La polémique que soulève le transfert de technologie et la façon de l'aborder montrent que les pays développés, en particulier les États-Unis, n'ont pas l'intention de remplir leurs engagements de procéder à un transfert de technologie à des conditions préférentielles vers les pays en développement.

Bien que les décisions qui ont été prises à cet égard soient extrêmement modestes, les États-Unis ont exprimé leur désaccord ou émis des réserves, après l'adoption du texte au terme de la séance plénière, ce qui laisse présager qu'ils continueront de formuler des objections dans les discussions futures sur ces questions.

Des progrès en ce qui concerne les « pertes et préjudices »

Parmi les décisions positives prises à Doha, il y a la prévision de la mise en place, d'ici à la conférence de l'année prochaine, d'un « mécanisme international » visant à aider les pays en développement à gérer les pertes et les préjudices dus aux changements climatiques. Jusqu'à présent, les pertes et les préjudices qu'ont subis les pays en développement à cause des effets des changements climatiques, comme les tempêtes plus fréquentes et plus dévastatrices, les ouragans, les pluies torrentielles, les inondations et les sécheresses, ont été exclus du champ d'application de la Convention en matière d'adaptation. Ils n'ont donc pas été inclus dans les discussions menées au titre de la Convention sur le financement à vocation climatique. À Doha, les pays en développement se sont battus pour une meilleure reconnaissance et une meilleure définition de cette notion, et pour affirmer que les pertes et les préjudices remplissent les conditions requises pour être financés au titre de la Convention. Plusieurs pays développés, en particulier les États-Unis, s'opposaient à certains éléments du concept, notamment tout lien à la notion d'obligation incombant aux pays qui sont responsables de la présence d'un volume conséquent de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

Les pays en développement ont donc vu d'un très bon œil l'adoption d'une décision en matière de pertes et préjudices dans laquelle le préambule « [soulignait] le rôle important et fondamental de la Convention s'agissant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques » et d'une décision dans laquelle la nécessité de renforcer le finance-

ment et le transfert de technologie pour agir est reconnue. Il a entre autres été décidé de créer, à la prochaine conférence, « un dispositif institutionnel, tel qu'un mécanisme international » pour remédier aux pertes et préjudices dans les pays en développement particulièrement exposés aux effets des changements climatiques. Le Secrétariat est chargé d'exécuter entre temps plusieurs activités, comme organiser une réunion d'experts et établir un document technique sur les pertes autres qu'économiques et un document technique sur les lacunes des dispositifs institutionnels qui s'occupent de cette question.

Les désaccords sur la plate-forme de Durban

La Conférence de Doha a également adopté le programme de travail du nouveau groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, qui est la nouvelle voie de négociation inaugurée en décembre 2011 à la conférence de Durban. Les négociations doivent se terminer en 2015 par l'élaboration « d'un nouveau protocole ou un autre instrument juridique ou un résultat ayant valeur juridique applicable à toutes les parties » qui entrera en vigueur en 2020.

À Doha, les profonds désaccords pour décider du programme de travail se sont inscrits dans la continuité des désaccords qui avaient éclaté à Durban pendant la séance plénière où a été instituée la plate-forme et qui ont persévéré pendant les deux sessions suivantes, à Bonn (Allemagne) et à Bangkok (Thaïlande) en 2012. De nombreux pays en développement, emmenés par un groupe partageant une vision commune, ont insisté pour que la décision de Doha précise que la plate-forme de Durban sera mise en œuvre sur la base du principe des responsabilités communes mais différenciées fondé sur l'équité. Ils ont proposé que la décision de Doha sur la plate-forme de Doha fasse référence à la décision finale prise à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) dont une section sur les changements climatiques rappelle que la CCNUCC « prévoit que les parties devraient protéger le système climatique [...] sur la base de l'équité, des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives ».

Ce que les pays développés ont fermement rejeté. Ils ont même refusé d'ajouter dans le texte le simple fait que la conférence « prenne note » de la décision finale de Rio+20 sans que soit mentionnée la section relative aux changements climatiques, et encore moins le principe des responsabilités communes mais différenciées fondé sur l'équité. En fin de compte, il a été convenu, tel que proposé par l'Ouganda et soutenu par la Chine, d'ajouter que les travaux de la plate-forme de Durban seront « guidés par les principes de la Convention » ; une bien maigre

victoire car la décision de Durban indique uniquement que les résultats de la plate-forme de Durban « relèveraient de la Convention » sans que le terme-clé « principes » ne soit utilisé. Selon l'interprétation des pays en développement, le principe d'équité et le principe des responsabilités communes mais différenciées sont parmi les principes fondamentaux de la Convention. Une fois encore, les États-Unis ont exprimé une réserve pendant la séance de clôture pour indiquer que l'expression « guidés par les principes de la Convention » n'a aucun effet sur le mandat de négociations convenu à Durban et que la disposition ne peut pas être et ne sera pas la base sur laquelle ils se prêteraient aux travaux du groupe de travail de la plate-forme de Durban.

En outre, il y a eu un autre sujet de discord. Toutes les parties ne s'accordaient pas à dire que la décision finale de la nouvelle plate-forme de Durban faisait une différence entre les obligations en matière d'atténuation incombant aux pays développés et celles incombant aux pays en développement. A la dernière séance plénière sur la plate-forme de Durban, l'Inde a proposé de remplacer l'expression « mesures prévues » dans l'expression « moyens de définir et de faire ressortir les mesures prévues » par les « engagements et actions ». Pour les observateurs, il ne faisait aucun doute que l'Inde se référait à l'entente qui avait été trouvée dans la Convention et lors de précédentes négociations (dont celles du Plan d'action de Bali) sur le fait qu'il y a une différence entre les engagements plus contraignants des pays développés et les actions volontaires des pays en développement, supportées par des moyens financiers et technologiques). La proposition d'amendement de l'Inde était soutenue par plusieurs pays en développement, dont l'Argentine et la Chine. Les États-Unis ont toutefois fermement rejeté les termes « engagements et actions », invoquant que ces termes appartenaient au Plan d'action de Bali, et que le Plan d'action de Bali n'était pas la plate-forme de Durban. La Chine a alors rétorqué que le Plan d'action de Bali n'était pas « toxique » et qu'elle ne comprenait donc pas pourquoi le terme « action » ne pouvait pas être utilisé

étant donné que le titre de la décision de la plate-forme de Durban contenait l'expression « action renforcée ». Pour finir, il a été convenu de remplacer l'expression « mesures prévues » par « action renforcée ».

Cet épisode est révélateur du manque d'esprit de coopération internationale dont les États-Unis et quelques autres pays développés font preuve. Ils ne tiennent plus à assister les pays en développement et, aussi incroyable que cela puisse paraître, ils contestent le fait que les principes de la Convention s'appliquent aux négociations de la conclusion d'un nouvel accord qui relèvera de la Convention.

Cela montre plus que jamais le paradoxe tragique de la Conférence de Doha. D'un côté, la Conférence a adopté plusieurs décisions et a maintenu le régime climatique multilatéral en vie ; de l'autre, aucune action de fond permettant de préserver la planète des changements climatiques n'a été prise, tout comme aucun réel engagement d'aider les pays en développement n'a été pris.

Le processus de négociation à Doha

Le point positif qui ressort des négociations de Doha est que les pays en développement ont été plus unis et mieux coordonnés que pendant les précédentes conférences des Parties. Ils ont en effet souvent parlé d'une seule voix quant à certains sujets critiques comme les pertes et préjudices, le financement et le Protocole de Kyoto. La Conférence des Parties a vu naître un groupe auto-proclamé de « pays en développement partageant une vision commune », qui a agi sur plusieurs fronts de négociations.

Les pays en développement ont jugé que la gestion de cette session de la CdP avait été plus transparente et participative, grâce aux liens entre le processus des négociateurs (en groupes de contact et leurs groupes restreints « informels ») et le « processus ministériel » (dans lequel quelques ministres ou hauts fonctionnaires ont été chargés par la présidence de la CdP (le Qatar en tant que pays hôte) d'organiser des consultations pour résoudre les problèmes qui n'ont pas pu être résolus par les négociateurs.) A l'occasion de la séance plénière de clôture, le président de la CdP a hâtivement entériné toutes les décisions des groupes de travail et de la CdP les unes après les autres. La Russie a fait une solide objection sur la question des reports de droits excédentaires, dans la décision relative au Protocole de Kyoto, qui a été annulée par le président de la CdP. Reste donc la question délicate de la procédure d'adoption des décisions officielles aux tous derniers moments des sessions de la CdP. Depuis la session de la CdP à Copenhague en 2009, les décisions ont été adoptées suivant des procédures différentes, toutes plus polémiques les unes que les autres.



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>