



La conférence climatique de Lima prélude aux désaccords qui persisteront pendant les négociations de l'accord de Paris en 2015

Par Martin Khor

Directeur exécutif, Centre Sud

I: Un échec cuisant évité de peu à Lima

La conférence annuelle des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Lima (Pérou), s'est clôturée le dimanche 14 décembre 2014 tôt le matin après deux semaines d'intenses négociations. Ce cycle de négociation censé marquer une étape importante dans les négociations du nouvel accord sur les changements climatiques qui devrait être adopté à Paris en décembre 2015 évite de peu l'échec cuisant.

Si la vingtième session de la Conférence des Parties (CdP-20) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) n'était arrivée à aucun accord sur la question la plus importante (la plateforme de Durban), elle aurait donné l'impression négative que le monde n'est pas capable de faire face à son plus grand défi : empêcher un dérapage incontrôlé des changements climatiques.

Initialement, la Conférence devait se terminer le vendredi 12 décembre au soir. Mais, la majorité des pays en développement ont déclaré à la séance plénière qu'ils ne pouvaient pas accepter le projet de décision qui avait été préparé par les co-présidents du groupe de travail spécial du programme de Durban pour une action renforcée. Ils jugeaient que le projet ne contenait aucun des points qui présentaient un intérêt pour eux et qu'il penchait en faveur des pays développés.

En acceptant le projet, les pays en développement auraient été fortement désavantagés à la reprise des négociations cette année. En 2015, il y aura d'intenses réunions qui aboutiront à la signature de l'accord de Paris, en décembre.

Un par un, les pays en développement et leurs groupes ont critiqué le projet présenté par les co-présidents. Parmi eux, il y avait le groupe africain, les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement animés du même esprit dont les membres très divers comprennent l'Inde, la Chine, le Pakistan, le Sri Lanka, la Malaisie, le Viet Nam, l'Égypte, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, la Jordanie, le Koweït, l'Iran, l'Irak, le Qatar, le Soudan, le Mali, la République démocratique du Congo, l'Argentine, la Bolivie, l'Équateur, le Venezuela, Cuba, le Nicaragua et la Dominique.

Les co-présidents, Artur Runge-Metzger (Allemagne) et Kishan Kumarsingh (Trinité-et-Tobago) ont dû admettre que leur projet ne pouvait pas être adopté par l'assemblée et ont passé la main au président de la CdP, Manuel Pulgar Vidal, ministre de l'environnement du Pérou, pour qu'il trouve une solution.

À ce moment-là, il était déjà 16 h 00 le samedi 13 décembre, alors que la Conférence aurait dû se clore le vendredi à 18 h 00. La Conférence jouait donc les « prolongations » sous les yeux d'un nouvel arbitre. Est-ce que le président pouvait encore sauver un accord qui n'avait pas été atteint après deux semaines de vives contestations sous la direction des co-présidents ?

Le ministre est rapidement passé à l'action le 13 décembre au matin : il a réuni tous les groupes aux opinions divergentes, ainsi que les ministres de pays majeurs comme les États-Unis, les pays de l'Union européenne, la Chine et l'Inde. La situation s'est débloquée quand l'une des principales revendications des pays en développement a semblé être acceptée par le président et, plus important encore, par les États-Unis.

Il s'agissait du point concernant le principe des « responsabilités communes mais différenciées », une expression vedette de la CCNUCC signifiant que, bien que tous les pays doivent agir, les pays développés doivent prendre des engagements de réduction des émissions plus ambitieux étant donné leur responsabilité dans la crise climatique (c'est eux qui sont à l'origine de la plus grande part des émissions cumulées dans l'atmosphère) et leur situation économique qui est meilleure. Les pays en développement aussi doivent agir, mais leurs actions doivent être appuyées par des ressources financières et des transferts de technologie. En effet, une des principales dispositions de la CCNUCC (paragraphe 7 de l'article 4) prévoit que la mesure dans laquelle les pays en développement s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie.

Le principe même des responsabilités communes mais différenciées est remis en question par les États-Unis, l'Union européenne et d'autres nations développées. Ils

veulent mettre un terme à la « différenciation » pour que les pays en développement assument des obligations équivalentes à celles des nations développées. Ils veulent en outre rompre le lien entre le financement qu'ils fournissent et l'ampleur des mesures que doivent prendre les pays en développement.

Ils ont été avantagés quand le terme « équité » et l'expression « responsabilités communes mais différenciées » qui sont au cœur de la CCNUCC et d'importantes décisions de la CCNUCC ont été ostensiblement retirés de la décision (connue comme la plate-forme de Durban) adoptée en 2011 pour lancer les négociations d'un nouvel accord en 2015. Cette décision indique que l'accord de 2015 « [relèvera] de la Convention », à laquelle les pays en développement se raccrochent pour dire que l'accord devra être conforme aux principes d'équité et de responsabilités communes mais différenciées, tandis que les pays développés, emmenés par les États-Unis, ont rétorqué que le nouvel accord ne fera pas de différence entre les pays développés et les pays en développement.

Depuis lors, les pays en développement se sont démenés pour réintroduire le principe de responsabilités communes mais différenciées dans le programme d'action. Il n'était pas inclus dans le projet de décision daté du 12 décembre, raison pour laquelle le projet a été rejeté. Lorsqu'ils ont rencontré le président de la CdP-20, le ministre Manuel Pulgar Vidal, les groupes de pays en développement, en particulier le Groupe des 77 et de la Chine, les pays en développement animés du même esprit et le Groupe africain, ont insisté pour que le projet final mentionne le principe des responsabilités communes mais différenciées et la « différenciation ».

Quand la séance plénière de clôture a été convoquée à 23 h 30 le samedi 13 décembre, les représentants ont remarqué qu'un paragraphe avait été ajouté, selon lequel la CdP « réaffirm[ait] son engagement de parvenir en 2015 à un accord ambitieux qui reflète le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, compte tenu des différences existant dans la situation de chaque pays. »

Ce paragraphe est particulièrement important. La présence du principe des responsabilités communes mais différenciées et, plus particulièrement, l'indication qu'il sera reflété dans l'accord de 2015 ont été perçues comme une victoire significative par de nombreux pays en développement. Nombre d'entre eux se sont félicités de la présence d'un paragraphe dans le préambule disant : « Réaffirmant que les travaux du groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée sont entrepris en application de la Convention et guidés par les principes qui y sont énoncés ». Mais, certains d'entre eux (en particulier le Groupe africain) ont critiqué la phrase « compte tenu des différences existant dans la situation de chaque pays », qui, selon eux, affaiblissait le principe des responsabilités communes mais différenciées ou l'assujettissait à des

conditions, et donnait la possibilité de marquer des différences entre pays en développement et de défendre l'idée (qui sera sans doute utilisée par les pays développés) selon laquelle certains pays en développement ne devraient plus être traités comme tel.

À l'occasion de la séance de clôture, la Malaisie a déclaré, au nom des pays en développement animés du même esprit, que l'inclusion du paragraphe relatif au principe des responsabilités communes mais différenciées et d'un autre paragraphe dans le préambule pour dire que les travaux de la plate-forme de Durban sont guidés par les principes de la Convention « nous montrent à tous que le principe a été restauré et qu'il lui a été redonné la place qui lui appartient dans le contexte de la Convention et des travaux que nous poursuivons en ce qui concerne le nouvel accord ». Le ministre indien de l'environnement et des changements climatiques, Prakash Javadekar, a dit que les Parties avaient trouvé un consensus au sujet de la différenciation et la continuité de la Convention.

Parmi les autres revendications des pays en développement qui ont été satisfaites dans le nouveau texte, il y a les suivantes : les contributions qui devront être faites par chaque pays seront réparties entre atténuation, adaptation, assistance financière et transfert de technologie ; le texte ne sera pas centré sur l'atténuation ; les « pertes et dommages » causés par les changements climatiques sont dûment mentionnées dans le nouveau projet, ce qui, pour les pays les moins avancés, est un signe qu'ils formeront partie de l'accord de 2015 ; il n'y aura pas de processus d'évaluation officiel des contributions prévues avant la vingt-et-unième session de la CdP (CdP-21) à Paris ; et les conditions et informations relatives aux « contributions » de chaque Partie ne seront pas aussi onéreuses pour les pays en développement comme ce qui était prévu dans la version précédente du projet.

La décision était, toutefois, encore insuffisante à certains égards ; elle ne fait, entre autres, que brièvement référence à la fourniture de ressources financières. Les pays développés sont uniquement encouragés à apporter et mobiliser un soutien financier en faveur des pays en développement pour l'adoption de mesures d'atténuation et d'adaptation.

Pour toutes ces raisons, les pays en développement ont décidé d'accepter la décision présentée par le président de la CdP. Les pays développés aussi l'ont accepté, même si la plupart d'entre eux étaient déçus que leurs tentatives de surcharger la décision de questions et de procédures qui étaient dans leur intérêt n'aient pas abouti. La Conférence s'est terminée à 2 : 00 le dimanche 14 décembre, soit 32 heures plus tard que prévu.

Dans les faits, d'aucuns ont fait apparaître qu'il n'y

avait rien de bien nouveau dans la décision adoptée, sauf, peut-être, le fait que le principe des responsabilités communes mais différenciées figurerait à l'accord de 2015. Le fait que les pays en développement y voient une victoire montre à quel point ils sont désavantagés dans les négociations, car le principe des responsabilités communes mais différenciées a toujours été reconnu comme un principe phare qui s'applique, en pratique, dans la structure et la différenciation des obligations de la CCNUCC. Il aurait donc dû être accepté et explicitement mentionné dès le début du processus de la plate-forme de Durban en décembre 2011.

Les débats de Lima laissent deviner que les négociations seront difficiles tout au long de l'année 2015. Si deux longues semaines auront fallu pour arriver à un consensus sur un texte simple à Lima, à quelles difficultés et à quelle agitation devront faire face les négociations pour conclure un nouvel accord complet cette année ?

II: Les désaccords sur le fond et la forme qui se sont manifestés à Lima (et qui persisteront en 2015)

Le résultat le plus important de la Conférence des Nations Unies sur le climat qui s'est tenue à Lima et celui pour lequel il a fallu le plus se battre est l'adoption d'une décision que le ministre péruvien présidant la CdP a intitulée « Appel de Lima en faveur de l'action climatique ».

Les causes de la crise qui a commencé à Lima et qui a failli faire échouer la CdP-20 relèvent du fond et de la forme des négociations au sein du groupe de travail spécial du programme de Durban pour une action renforcée, dans lequel le nouvel accord climatique de 2015 sera négocié.

Normalement, la décision de la CdP-20 aurait dû être préparée et acceptée par le groupe spécial, puis la CdP aurait simplement dû approuver le projet ainsi préparé.

Or, le problème qui s'est produit à Lima, c'est que le groupe spécial n'a pas réussi à s'accorder sur le projet de décision. En effet, un projet censé être définitif produit par les co-présidents du groupe a fait l'objet de nombreuses critiques et d'un rejet catégorique de la part de la majorité des pays en développement et a dû être abandonné au cours de la dernière soirée de la Conférence. C'est pourquoi le président de la CdP a dû prendre le contrôle du processus. Son projet de texte, qui différait du projet définitif des co-présidents en d'importants points et davantage encore de leurs projets antérieurs, a finalement été approuvé.

Parti pris évident des projets préparés par les co-présidents

Les projets de textes des co-présidents, et le processus qu'ils ont supervisé depuis mars 2014, se sont confrontés à l'opposition d'un grand nombre de pays en développement, qui les jugeaient trop favorables à la majorité des pays développés. Par exemple, au titre des projets antérieurs des co-présidents, les pays avaient pour obligation de prendre des engagements en matière d'atténuation, tandis que les engagements en matière d'adaptation, d'assistance financière et de transfert de technologie étaient optionnels. D'après le projet du 8 décembre, pour chaque pays, les contributions prévues en matière d'atténuation représenteraient le plus haut niveau d'ambition et les contributions devraient refléter les efforts qu'ils feraient « unilatéralement ». En somme, cela veut dire que les pays en développement devraient s'engager à prendre des mesures d'atténuation ambitieuses sans qu'elles ne soient conditionnées à l'obtention d'un financement adéquat, ni à un transfert de technologie de la part des pays développés. Par ailleurs, le projet du 8 décembre assujettit le principe des responsabilités communes mais différenciées à l'« évolution » des situations nationales et convient que « les Parties assumant les responsabilités les plus lourdes et celles qui ont les moyens suffisants » doivent avoir des objectifs d'atténuation à l'échelle de l'économie tout entière, ce qui revient à dire que des pays en développement doivent être traités comme les pays développés. En outre, à partir de 2019, les pays développés devraient envisager de faire des contributions annuelles chiffrées destinées aux moyens d'application pour appuyer les mesures des pays en développement. (Les pays développés bénéficient d'énormément de flexibilité et d'un délai tardif pour prendre des engagements financiers, surtout en comparaison des mesures d'atténuation obligatoires que doivent prendre les pays en développement d'ici une date butoir plus courte, soit en 2015). Le projet du 11 décembre prévoit que les pays développés et « les autres parties en mesure de le faire » fourniront un appui aux pays en développement. Mises ensemble, les propositions de textes des co-présidents obligeront les pays en développement (ou, du moins, certains d'entre eux) à assumer des obligations similaires à celles des pays développés, faisant table rase de la « différenciation » entre les deux catégories de pays.

Les pays en développement ont jugé que si les projets des co-présidents étaient adoptés, les pays développés acquerraient un avantage prématuré et injustifié dans l'élaboration des éléments constitutifs et du cadre de l'accord de 2015 de Paris, ce qui déterminerait déjà les principaux aspects de l'accord, lesquels iraient à l'encontre de leurs intérêts.

Lima, un avant-goût des divergences qui s'exprimeront dans les négociations de l'accord de Paris

Le désaccord sur la décision de Lima opposant les pays développés et les pays en développement n'était qu'un avant-goût des différends qui porteront sur les éléments centraux de l'accord de Paris, sans qu'il n'y ait de négociation directe de ces éléments. L'un des points fondamentaux est de savoir si les Parties auraient des obligations différenciées, tel qu'expressément écrit dans la CCNUCC, ou si (comme le souhaitent les pays développés) toutes les Parties auraient à prendre des mesures similaires après 2020 au titre de l'accord. Une autre question est de savoir si les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) (et, par extension, les éléments constitutifs de l'accord de Paris) concerneraient uniquement ou principalement l'atténuation, et mettraient de côté les autres aspects.

Cet avant-goût de bataille concernait les « contributions prévues déterminées au niveau national », une expression adoptée un an plus tôt à l'occasion de la dix-neuvième session de la CdP qui s'est tenue à Varsovie. Les pays sont tenus de soumettre les mesures de lutte contre les changements climatiques, désignées « contributions », qu'ils sont prêts à prendre.

Problèmes que posent les CPDN et l'accord de Paris

Tous les pays ont convenu que l'accord de 2015 devrait contenir des dispositions sur l'atténuation, l'adaptation, le financement, la mise au point et le transfert de technologies, le renforcement des capacités et la transparence des mesures et du soutien. Les pays en développement insistent pour que tous ces éléments reçoivent le même statut et soient traités de la même manière. Alors qu'ils s'accordent sur l'importance que revêt l'atténuation, ils considèrent que l'adaptation est tout aussi importante et que le financement et la technologie sont essentiels pour leur permettre de mettre en œuvre les nouvelles obligations qui découleront de l'accord de 2015. Ils s'inquiètent de constater que les pays développés veulent centrer l'accord sur l'atténuation, c'est-à-dire qu'ils veulent un accord où l'atténuation occupera une place centrale, voire toute la place, mettant de côté l'adaptation. Ils craignent aussi que les pays développés veuillent très fortement abaisser les engagements qu'ils ont pris en matière de transferts financiers et de technologie en faveur des pays en développement et qu'ils veuillent séparer les mesures que les pays en développement devront prendre et la mesure dans laquelle ils recevront du financement et de la technologie. Vu les déclarations et les propositions des pays développés ces deux dernières années, depuis le lancement des négociations sur la plate-forme de Durban, les pays

en développement ont raison de s'inquiéter. Les pays développés ont également tenté d'éliminer la « différenciation » qui était faite dans la CCNUCC entre leurs obligations et celles des pays en développement, dans le but d'en demander plus aux pays en développement, notamment les pays à revenu intermédiaire.

Pendant les réunions de Lima, les pays développés ont continué de faire de nombreuses propositions visant à aplanir ou annuler les différences entre leurs engagements et les obligations des pays en développement, comme :

- En finir avec la distinction faite entre les types d'engagement de lutte contre les changements climatiques que devront prendre les pays développés et les pays en développement.
- Ne plus conditionner les mesures prises par les pays en développement à l'assistance financière et technologique qu'ils recevront de la part des pays développés.
- Introduire le concept selon lequel les « économies majeures » et les « économies émergentes » devraient être traitées de la même manière que les pays développés dans la réduction de leurs émissions et même dans la fourniture de ressources financières aux pays pauvres.
- Retirer ou affaiblir les références au principe des « responsabilités communes mais différenciées » et d'« équité », qui sont des principes phares de la CCNUCC.

S'ils obtiennent ce qu'ils veulent, ils déséquilibreront les principales caractéristiques de la Convention et jetteront la première pierre d'un nouvel accord inéquitable pour les pays en développement pour 2015.

Toutefois, les pays en développement ont fermement défendu leurs intérêts. Ils ont insisté pour conserver la « différenciation » entre les pays développés et les pays en développement, et pour écarter la nouvelle catégorisation de pays comme les « économies majeures », « les économies émergentes », « les pays assumant les responsabilités les plus lourdes » et « les pays en mesure de le faire » qui ne sont pas reconnues dans la Convention. Ils ont particulièrement mis l'accent sur l'importance du financement et de la technologie et sur la nécessité de conserver le lien entre ces deux aspects et la mesure dans laquelle les pays en développement appliqueront leurs obligations.

Problème concernant l'ordre de négociation des différents thèmes : éléments constitutifs, contributions et informations

Ces premiers conflits sur le fond se sont accompagnés d'un désaccord sur le processus qui a été utilisé dans les négociations du groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée. Un grand point de désaccord concernait l'ordre attribué aux thèmes

de discussion sur lesquels il faut trouver un accord.

La décision de 2013 prise à Varsovie établissait trois missions majeures pour 2014 : le groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban était chargé de définir les éléments constitutifs de l'accord de 2015 ; les pays devaient préparer leurs CPDN et le groupe de travail spécial était également chargé d'identifier les informations que les pays devraient fournir en soumettant leurs prévisions de contributions.

Les pays en développement animés du même esprit ont affirmé, dès mars 2014, que ces trois missions devaient se succéder en bon ordre. Selon eux, il faudrait d'abord négocier les éléments de l'accord, notamment le champ d'application, les principes et les divers thèmes qui feront partie des dispositions et le rôle des diverses parties. Une fois ces éléments tirés au clair, la nature des « contributions » (obligations relatives à la lutte contre les changements climatiques) que les pays devront assumer et la manière dont elles seront différenciées selon les pays seront plus précises aussi. Après cette première étape, les pays pourraient préparer leurs contributions spécifiques et c'est à ce moment-là qu'il faudrait décider quelles informations doivent être fournies avec les prévisions de « contributions ». Or, les pays développés demandaient à ce que les étapes soient réalisées dans l'ordre opposé. Ils souhaitent se concentrer sur les contributions et les informations devant les accompagner, définir les contributions uniquement en fonction de l'atténuation, et ne faire aucune différence entre les pays pour ce qui est des contributions. Si les contributions étaient convenues en premier lieu, qui plus est selon cette interprétation, elles détermineraient de fait que l'accord de 2015 serait centré sur l'atténuation, que peu de distinction serait faite entre les pays développés et les pays en développement pour les engagements en matière d'atténuation et que les mesures devant être prises par les pays en développement ne seraient pas conditionnées aux ressources financières et au transfert de technologie. Dans leurs projets de textes, les co-présidents ont adopté la perspective des pays développés.

Dans leur optique de réaliser les étapes dans le bon ordre, pendant les négociations menées l'an dernier au sein du groupe de travail spécial, les pays en développement animés du même esprit ont insisté pour finaliser en premier lieu les négociations sur les éléments constitutifs de l'accord et, pour cela, ils ont fait des propositions détaillées, en invitant d'autres délégations à en faire leur priorité. Cependant, à la réunion de juin 2014, les co-présidents ont présenté leur propre version d'un projet de décision concernant les contributions, et ont mené les débats à ce sujet d'une manière qui a lais-

sé les pays donner leur avis chacun leur tour sans se référer ni aux projets de textes des membres ni aux projets de textes des co-présidents. Le message était clair : la question des « contributions » devait être prioritaire et devait être négociée à partir d'un texte, alors que la question des éléments constitutifs n'était abordée que de manière globale. Dans les débats sur les contributions, les pays développés n'ont pas laissé de doute quant au fait qu'elles ne concernent que l'atténuation, et donc sur le fait qu'ils souhaitent éliminer l'adaptation, le financement et la technologie du texte final.

Pour les pays en développement, ces procédures favorisent la tactique des pays développés mise en place pour éviter de commencer par négocier directement les éléments constitutifs. Savoir si le principe des responsabilités communes mais différenciées s'applique ou si toutes les parties doivent prendre le même type d'engagements, tout comme savoir si le financement, la technologie et l'adaptation doivent occuper la place qui leur revient dans l'accord de 2015 devaient être les interrogations au centre des négociations sur les éléments constitutifs. Or ces questions ont été éludées, l'attention ayant d'abord été portée sur les « contributions » et les « informations les accompagnant », et, c'est par cette porte de sortie qu'un accord pour 2015 centré sur l'atténuation a été présenté, dans lequel aucune différenciation n'est faite entre les obligations en matière d'atténuation des pays développés et des pays en développement et aucune référence n'est faite à l'adaptation, le financement et la technologie.

La dix-neuvième session de la CdP (CdP-19) à Varsovie en 2013 avait adopté une décision dans laquelle elle invitait « toutes les Parties à débiter ou amplifier les activités préparatoires internes pour leurs contributions prévues déterminées au niveau national, sans préjudice de la nature juridique des contributions » en vue de l'adoption de l'accord en 2015. La décision de Varsovie n'a pas précisé la portée ni la nature des « contributions », ni si elles concernaient l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologie et le renforcement des capacités, qui seront au programme de travail de l'accord de Paris, ou si elles ne concernaient qu'un ou plusieurs de ces éléments.

L'an passé, les pays développés souhaitaient limiter le champ d'application des contributions à l'atténuation, alors que les pays en développement voulaient qu'elles couvrent tous les éléments, notamment les contributions des pays développés au financement et au transfert de technologie pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation des pays en développement après 2020.

À l'occasion des quatre réunions du groupe de travail spécial en 2014, les pays développés se sont concertés

pour tenter d'utiliser les CPDN pour définir la question plus large de la nature de l'atténuation qui sera l'un des éléments constitutifs de l'accord de 2015, avant même d'avoir tenu des négociations de fond ou d'avoir conclu des négociations sur l'atténuation en soi. Les pays développés ont maintenu que les CPDN ne visent que l'atténuation et que tous les pays devront communiquer leur CPDN en même temps que des informations y relatives début 2015.

Évaluation ex-ante

Des pays développés ont proposé un système d'évaluation et de révision des CPDN (« évaluation *ex-ante* ») à la mi-juin 2015, pour vérifier si toutes les contributions réunies suffiraient à limiter la hausse de la température en dessous de 2°C.

Certains pays en développement y étaient favorables, mais la majorité (comprenant les pays en développement animés du même esprit) s'y opposait. Ces derniers ont jugé que l'insistance des pays développés pour une « évaluation *ex-ante* » avant la Conférence de Paris allait au-delà du mandat de la Conférence de Varsovie. Ils considéraient également que cela allait nuire aux négociations de l'accord de 2015, à Paris, notamment pour savoir comment traiter la question de l'atténuation, quelle place donner au principe des responsabilités communes mais différenciées au sein des éléments de l'accord de Paris, dont les contributions que les Parties feront, et quelles informations les accompagneront pour des questions de transparence.

Ils ont fait observer à quel point il était inégal d'évaluer les « contributions » des pays en développement en matière d'atténuation (et d'exercer des pressions pour qu'ils les augmentent), alors qu'il n'y aura aucune évaluation de l'assistance financière et technologique que les pays développés apporteront (ni même d'obligation de fournir des informations à ce sujet). Comment peut-on attendre des pays en développement qu'ils soumettent ce qu'ils peuvent entreprendre en termes d'atténuation s'ils ne savent pas s'ils recevront un soutien financier et, le cas échéant, de quel ordre ?

À l'occasion de la réunion d'octobre 2014 du groupe de travail spécial, la Chine avait déclaré qu'il ne pouvait y avoir aucune « récolte précoce » qui se focaliserait sur l'atténuation, car tous les éléments de l'accord de 2015 forment un « tout ». Elle a ajouté que les CPDN ne peuvent pas viser l'atténuation seulement, et être séparées de la fourniture de ressources financières, du transfert de technologie et du renforcement des capacités. Sinon, cela reviendrait à réécrire la Convention. D'autres pays en développement partageaient ce point de vue, qui a été réitéré à Lima.

Outre le problème de l'évaluation *ex-ante*, la « différenciation » était un autre sujet d'importance majeure. Tous les pays en développement voulaient s'assurer, dans la décision, que le principe des responsabilités communes mais différenciées et les CPDN auraient leur place dans l'accord de Paris. Pour eux, ce point n'était pas négociable.

Conflit sur la méthode de négociation

Un autre désaccord, qui a eu des conséquences sur la CdP de Lima, portait sur la méthode de négociation utilisée dans le groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban. Les pays en développement tenaient à ce que les négociations se fassent directement entre les Parties. C'est le processus normal suivi dans le système des Nations Unies : les Parties soumettent des textes qui sont commentés et modifiés par d'autres parties, en général en temps réel sur un écran figurant dans la salle de réunion. Cette procédure est la base d'un « système de négociation transparent conduit par les parties ». À l'inverse, les pays développés préféraient un processus dirigé par les co-présidents du groupe de travail sans aucune transparence sur la manière dont ils ont abouti aux projets de textes. Les co-présidents eux-mêmes ont insisté pour utiliser cette dernière méthode, au grand dam des pays en développement. Pour les pays en développement, ce processus de négociation donnait un avantage injustifié aux pays développés, en particulier parce qu'ils considéraient que les successives versions des projets de textes préparés par les co-présidents accordaient plus d'importance aux points de vue des pays développés.

Le désaccord concernant la méthode de négociation était resté latent tout au long de l'année. Il est finalement brutalement sorti au grand jour au milieu de la première semaine de la conférence de Lima. Les co-présidents ont cependant continué d'insister pour écrire les textes de la décision du groupe de travail. Or, de nombreux pays en développement étaient de plus en plus mécontents, car leurs points de vue n'étaient pas ou peu reflétés dans les projets de textes des co-présidents. Ils ont perdu tout espoir de juste représentation. Ils craignaient que les co-présidents continuent de produire des projets de décisions qui devraient être acceptés de tous, et que le projet final soit défavorable aux pays en développement. Le conflit autour de la forme était aussi un conflit autour du fond. De nombreux pays développés, qui se satisfaisaient du processus contrôlé par les co-présidents, ont rétorqué qu'il ne fallait pas perdre de temps avec des questions de procédures pour se concentrer sur les questions de fond. Or, le fond et la forme sont liés au sein du groupe de travail spécial.

Vers la fin de la première semaine de réunion à Lima,

plusieurs pays en développement ont demandé aux co-présidents de mettre fin aux débats du groupe de travail spécial et ont insisté pour que les projets de textes des pays soient projetés sur écran et compilés dans un document qui constituerait la base de négociations de fond pour arriver aux décisions finales.

Face à cette « rébellion », les co-présidents n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter de changer la méthode de négociation. Au cours des jours qui ont suivi, les diverses propositions de textes des Parties ont été affichées sur écran pendant les débats relatifs à des thèmes spécifiques, selon la méthode utilisée habituellement dans le système des Nations Unies, et les Parties échangeaient directement entre elles au lieu de passer par l'intermédiaire des co-présidents. Toutefois, ce processus dirigé par les Membres ayant commencé tardivement, il était devenu impossible de traiter le document regroupant les diverses positions, car il ne restait pas assez de temps pour arriver à un consensus. Deux jours avant la date de clôture prévue, le président de la CdP a demandé aux co-présidents d'élaborer un autre projet de texte de la décision. Ils en ont produit deux ; l'un daté du 11 décembre, l'autre du 12 décembre. Bien accueillis par les pays développés, les projets de textes ont été rejetés par les pays en développement. Les négociations étant sur le point d'échouer, le président de la CdP a pris en main le processus de rédaction du projet de texte.

Ce conflit autour de la méthode de négociation et du processus de prise de décision peut réapparaître quand les négociations reprendront en 2015. Il faut s'attendre à ce que les pays développés affirment que laisser les co-présidents rédiger les projets de textes est un processus plus efficace et plus rapide, et à ce que les pays en développement rétorquent que, si le processus avait été laissé aux mains des membres depuis le début en 2014, le processus aurait donné de meilleurs résultats et qu'il constituait la meilleure manière d'inclure toutes les Parties, d'assurer la transparence et de faire en sorte que toutes les parties s'identifient au texte final.

La plupart des groupes de pays en développement ont jugé inacceptable le projet de texte des co-présidents daté du 12 décembre. Le samedi 13 décembre, lorsque le groupe de travail spécial s'est réuni, beaucoup de pays en développement et leurs groupes ont critiqué et rejeté le projet pour les motifs qu'il était inégal et qu'il éludait des thèmes essentiels tels que la différenciation entre les pays développés et les pays en développement, les principes d'équité et des responsabilités communes mais différenciées, qu'il ne prévoyait aucune contribution financière pour l'après-2020, que le projet concernant les CPDN était centré sur l'atténua-

tion et mettait de côté l'adaptation, que le mécanisme de « pertes et préjudices » était absent et qu'il était à peine fait référence aux mesures de lutte contre les changements climatiques d'avant 2020.

L'heure de clôturer la conférence approchant, les pays en développement ont fait appel au ministre Vidal pour qu'il aide à sortir de l'impasse, puisqu'il devenait évident que les négociations allaient rester en plan. La réunion du groupe de travail s'est terminée sans qu'aucun texte ne soit adopté et le président de la CdP a pris la relève. Le projet de décision du président, qui a fini par être adopté à 1 h 00 du matin le dimanche, était, selon les pays en développement, plus conciliant car il rendait mieux compte des sujets qui leur tenaient à cœur. Le projet fait mention du principe des responsabilités communes mais différenciées (alors qu'il était absent de la décision initiale à partir de laquelle s'est ouverte la plate-forme de Durban à la dix-septième session de la CdP en 2011). La portée des CPDN n'est pas limitée. Aucune disposition ne prévoit d'évaluation *ex-ante* des CPDN. Le préambule rappelle le mécanisme de pertes et préjudices de Varsovie.

C'est ainsi que la CdP-20 a évité l'échec et qu'un texte beaucoup plus simple a été adopté pour faire office de décision, de nombreux paragraphes trop complexes et une annexe des projets précédents ayant été supprimés. La décision adoptée ne règle pas d'avance certains des problèmes clés comme le faisaient les projets précédents et laisse donc la possibilité de discuter de diverses solutions quand les négociations reprendront sur le contenu de l'accord de 2015. Dans le même temps, la différenciation et le principe des responsabilités communes mais différenciées sont désormais mieux ancrés.

III : À quoi faut-il s'attendre en 2015 ?

Ce qui s'est passé à la CdP-20 n'est que le prélude aux conflits qui risquent de s'intensifier pendant les réunions de 2015 (février, juin, août, octobre et décembre) dans lesquelles se négociera l'accord sur le climat.

Il faut s'attendre à ce que les pays développés donnent une place plus importante à l'atténuation. Il se peut qu'ils proposent de lui accorder un statut juridique plus élevé et qu'ils relèguent l'adaptation, le financement et la technologie à des catégories juridiques contraignantes subalternes, peut-être même en les consignand dans un autre document. Ils feront sans doute tout pour mettre les questions du financement et de la technologie de côté et dissocier leurs engagements pris au titre de la Convention des « contributions » ou des obligations des pays en développement en matière d'atténuation. Par-dessus tout, ils insisteront pour que l'expression « la participation de toutes les Parties » figurant à l'accord (tel que mentionné dans la décision qui a lancé la plate-forme de Durban) s'entende de l'abandon de la « différenciation » et que les pays en

développement et développés assument des obligations équivalentes, les PMA seulement pouvant peut-être bénéficier de flexibilités.

Il est fort possible que les pays en développement s'y opposent et qu'ils défendent un accord conciliant regroupant tous les thèmes, conditionnant les mesures prises par les pays en développement à l'assistance financière et technologique, et prenant en compte la différenciation conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées et au principe d'équité.

Pendant la séance plénière de clôture à Lima, la Bolivie (prenant la parole au nom du Groupe des 77 et de la Chine) a énoncé cinq thèmes phares que le Groupe tient à voir figurer à l'accord de 2015. Premièrement, il est important que les principes et dispositions de la Convention se retrouvent dans l'accord de 2015, notamment les principes d'équité et des responsabilités communes mais différenciées, et que l'accord relève de la Convention. Deuxièmement, l'accord devrait être conforme à la Convention, notamment en faisant une différence entre les pays développés et les pays en développement Partie. Troisièmement, l'adaptation et le mécanisme de pertes et préjudices sont essentiels et doivent occuper la place qui leur revient dans l'accord de 2015. Quatrièmement, la technologie et le renforcement des capacités sont primordiaux et l'accord de 2015 doit expressément prévoir que les pays développés fourniront le financement, participeront à la mise au point et au transfert de technologie et appuieront le renforcement des capacités en faveur des pays en développement. Cinquièmement, le développement durable et l'élimination de la pauvreté doivent faire partie des ambitions de l'accord.

Il va sans dire que les attentes des pays développés et celles des pays en développement en ce qui concerne le nouvel accord s'opposent.

Un autre problème majeur se pose : l'accord de 2015 ne tiendra pas compte de la nécessité d'un résultat global ambitieux en termes d'atténuation qui répond adéquatement à la crise climatique, à cause de l'« approche ascendante » qui semble être implicitement acceptée en ce sens que les pays doivent soumettre leurs « contributions », lesquelles seront « déterminées au niveau national » et se justifieront selon « la situation de chaque pays ». Cette approche s'oppose à l'approche « descendante » qui, au cours des trois premières années (2008-2010) de la feuille de route de Bali et du Plan d'action de Bali (qui a précédé la plate-forme de Durban), était celle qu'avait choisie la majorité des

membres, notamment la majorité des pays développés, en particulier les pays de l'Union européenne. Selon l'approche descendante, est d'abord évaluée scientifiquement la réduction des émissions mondiales qui est nécessaire ; l'effort global requis est ensuite réparti entre les parties, sachant que les pays développés montrent l'exemple et appuient financièrement et technologiquement les mesures prises par les pays en développement. Les pays en développement avaient insisté pour que l'effort mondial se fonde sur l'équité, en d'autres termes sur « l'accès équitable à l'espace atmosphérique » et sur « l'accès équitable au développement durable ». Pourtant, l'approche ascendante, également désignée « engagements recommandés mais non contraignants » (*pledge and review*, en anglais), selon laquelle chaque pays choisit de présenter ce qu'il est capable de faire, en fonction de sa situation, a été préconisée par les États-Unis. Cette idée a vu le jour à la CdP de Copenhague en décembre 2009 (dans un projet de décision qui n'a pourtant pas été adopté), a été confirmée à la CdP de Cancún en 2010, consolidée à la CdP de Varsovie en 2013 à l'aide du concept des « contributions prévues déterminées au niveau national » et consacrée à la CdP de Lima en 2014 par l'intermédiaire des procédures de soumission des contributions.

D'après les derniers rapports que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a finalisés en 2014, il faut limiter les émissions mondiales futures à 1 000 milliards de tonnes d'équivalent de dioxyde de carbone (éq-CO₂) dans un scénario où la probabilité de limiter le réchauffement climatique à 2°C au-dessus des niveaux pré-industriels serait de 66%. Or, les émissions mondiales de gaz à effet de serre avoisinent les 50 milliards de tonnes d'éq-CO₂ par an ; dans 20 ou 25 ans, l'« espace atmosphérique » capable d'absorber les gaz à effet de serre aura été épuisé. À moins qu'une façon équitable de partager, en particulier entre les pays développés et les pays en développement, l'espace atmosphérique restant ne soit trouvée et acceptée de tous, les gaz relâchés dans l'atmosphère dépasseront bientôt largement les 1 000 milliards de tonnes d'éq-CO₂. Élaborer un nouvel accord qui prenne en compte l'objectif mondial ambitieux, qui soit équitable et perçu comme tel par toutes les parties et que le tout soit accepté de tous est le plus grand défi à surmonter pour arriver à un accord en 2015.

Les pays en développement craignent de plus en plus que les pays développés essaient de se soustraire à leurs responsabilités précédemment convenues consistant à réduire drastiquement et rapidement leurs émissions et à fournir du financement et de la technologie aux pays en développement pour les aider à prendre des mesures pour le climat.

Les États-Unis ont annoncé qu'ils envisageaient de réduire leurs émissions d'environ 3% d'ici à 2020 et d'environ 14% d'ici à 2025 par rapport à 1990, bien moins que les réductions de 20 à 40% que doivent faire les pays développés d'ici à 2020 selon les scientifiques du GIEC. Le Japon, le Canada, la Russie et l'Australie ont dit que les changements climatiques ne faisaient plus partie de leurs priorités. Les trois premiers d'entre eux se sont retirés de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Même l'Union européenne, habituellement leader de la lutte contre les changements climatiques, a fait marche arrière en annonçant des objectifs loin d'être ambitieux.

Les pays développés se sont engagés à apporter 10 milliards de dollars au Fond vert pour le climat en vue d'aider les pays en développement, pour une période de quatre ans, ce qui revient à verser 2,5 milliards de dollars par an. Même si d'autres financements passent par d'autres voies, ces chiffres sont très en dessous des 100 milliards par an d'ici à 2020 qui avaient été promis en 2009. Les estimations de coûts annuels de l'atténuation et de l'adaptation dans les pays en développement sont plusieurs fois supérieures à 100 milliards de dollars. Bien que les pays en développement aient régulièrement demandé une « feuille de route financière », qui fixerait les objectifs successifs de financement à vocation climatique d'aujourd'hui à 2020 pour arriver jusqu'aux 100 milliards de dollars, les pays développés sont jusqu'à présent restés silencieux.

Vu tous ces éléments et ce qui est ressorti de la CdP de Lima, il ne fait aucun doute qu'il y a de profondes divergences de fond, en particulier entre les pays développés et les pays en développement. La perspective d'arriver à un accord à la fois ambitieux et équitable est plutôt sombre.

Le processus de négociation est l'autre question qui fera débat début 2015. La méthode selon laquelle les co-présidents recueillent l'avis des Parties, puis décident eux-mêmes de ce qu'il faut inscrire au texte a échoué. Les présidents devraient faciliter les négociations entre

les membres et ne devraient pas endosser le rôle d'oracles, auprès desquels les membres doivent faire des requêtes en espérant que leurs prières soient exaucées. Même si le processus ouvert et démocratique semble être plus long, il fait en fait gagner du temps car il permet aux membres de négocier entre eux et d'appréhender leurs différences et convergences. En 2014, beaucoup de temps a été perdu quand il a été demandé aux membres de donner leur point de vue, sans pour autant qu'ils puissent négocier entre eux. L'échec qui a été évité de peu à Lima à cause du processus contrôlé par les co-présidents est un avertissement : en 2015 il faudra compter sur un processus véritablement conduit par les membres.

Précédents rapports sur les politiques climatiques publiés par le Centre Sud

N° 1, Décembre 2009 – Conférence de Copenhague : principaux problèmes auxquels se heurteront les pays en développement

N° 2, Décembre 2009 – Copenhague et l'après-Copenhague

N° 3, Novembre 2010 – Cancun Climate Conference: Some Key Issues

N° 4, Décembre 2010 – L'importance d'une répartition équitable de l'espace atmosphérique pour le développement

N° 5, Mars 2011 – Incidences complexes de la Conférence de Cancun sur le climat

N° 6, Novembre 2011 – Promesses des Parties visées à l'Annexe I, failles dans les règles de calcul et leurs incidences sur la réalisation du scénario plafonnant le réchauffement planétaire à 2°C

N° 7, Septembre 2012 – Les normes sur les émissions de l'aviation au titre du système communautaire d'échange de quotas d'émission

N° 8, Novembre 2012 – Identifier les décisions qui servent les intérêts des pays en développement à la 18^e session de la CdP

N° 9, Février 2013 – Les modestes ambitions de la Conférence de Doha sur le climat

N° 10, Février 2013 – Overview of the Results of UNFCCC COP18/CMP8

N° 11, Avril 2013 – Climate Change Financing Requirements of Developing Countries

N° 12, Novembre 2013 – Intégrer une démarche sexospécifique dans les politiques de lutte contre les changements climatiques, les politiques de développement et la CCNUCC.

N° 13, Août 2014 – Developing the loss and damage mechanism in climate change: The tasks ahead

N° 14, Août 2014 – La CdP crée un mécanisme de compensation des pertes et préjudices liés aux changements climatiques

N° 15, Novembre 2014 – Climate Change, Technology and Intellectual Property Rights: Context and Recent Negotiations



**CENTRE
SUD**

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

Tél : (4122) 791 8050

Fax : (4122) 798 8531

E-mail : south@southcentre.int

<http://www.southcentre.int>