



## **Des négociations de fond pour un nouvel accord climatique commenceront en juin**



Vue d'ensemble de l'estrade pendant la session de clôture de la Conférence climatique de Genève en février 2015.



Cérémonie d'ouverture de la CdP-20 à Lima en décembre 2014

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

• Pages 2-10

**L'équité, pierre angulaire d'objectifs environnementaux ambitieux**

• Pages 10-13

**Manipulation monétaire: vers une nouvelle vague de protectionnisme commercial?**

• Pages 18-20

**Justice sociale, transition énergétique et changements climatiques à la veille de la 21<sup>e</sup> CdP**

• Pages 13-17

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

À la vingtième session de la Conférence des Parties (CdP-20) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a eu lieu en décembre 2014, de fortes divergences se sont opposées sur le fond et la forme. Elles ne sont qu'un avant-goût des désaccords qui se manifesteront au sujet du type d'accord à produire à la vingt-et-unième session de la CdP (CdP-21) à Paris, en décembre 2015.



Le passage du maillot entre le président de la CdP-19/RdP-9 Marcin Korolec (Pologne) et Manuel Pulgar-Vidal, ministre de l'environnement du Pérou et président désigné de la CdP-20/RdP-10, marque l'ouverture de la Conférence climatique de Lima.

Par Martin Khor

## 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 plate-forme 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 Kumar-singh (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 dévelop-

pés) 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 mentionnés 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.



Spectacle de danse péruvienne pendant la cérémonie d'ouverture de la CdP20.

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 différerait 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 doi-

vent 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.



Représentants officiels lors de la séance plénière de clôture.

#### *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 aplanner 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

S'ils obtiennent ce qu'ils veulent, ils déséquilibreront les principales caractéristiques de la Convention et jeteront 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 souhaitaient 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 laissé 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'appli-

tion 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 finan-

cière 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'atténuation 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



La vingtième session de la Conférence des Parties de la CCNUCC et la dixième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto s'est tenue à Lima (Pérou) en décembre 2014.

climateobserver.org

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 consignant 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



Au cours des derniers jours de la CdP-20, une grande peinture murale a été faite pour symboliser l'espoir en l'avenir et sur laquelle des représentants ont inscrit des messages.

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-CO<sub>2</sub>) 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-CO<sub>2</sub> 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-CO<sub>2</sub>. 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 consis-

tant 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 Fonds 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 devaient 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.

*Martin Khor, directeur exécutif,  
Centre Sud.*

## L'équité, pierre angulaire d'objectifs environnementaux ambitieux

**Nous présentons ci-dessous un discours donné par Martin Khor, directeur exécutif du Centre Sud, à l'occasion d'un colloque international consacré aux changements climatiques en honneur au climatologue allemand Hartmut Graßl, qui s'est tenu à Hambourg (Allemagne) le 18 mars 2015.**

**Par Martin Khor**

Tout accord international en matière de lutte contre les changements climatiques doit prendre simultanément en considération trois aspects : l'impératif de l'environnement, l'impératif du développement et le principe d'équité. Pour cela, il convient d'adopter une approche holistique ; en d'autres termes, les négociations relatives aux changements climatiques doivent être considérées et abordées comme un tout. Plus précisément, pour définir l'objectif global de réduction des émissions, il faut notamment prendre en compte l'impératif de l'en-

vironnement ainsi que les objectifs de réduction des émissions des Parties visées à l'Annexe I et des Parties ne figurant pas à l'Annexe I. L'équité est l'élément et le principe qui renforce le lien entre l'environnement et le développement. L'équité est l'élément central qui contribuera à relever le niveau des ambitions en matière de protection de l'environnement.

Par exemple, la fixation de la hausse maximale de la température mondiale et d'un objectif global de réduction des émissions doit se faire en fonction d'un modèle ou au sein d'un cadre favorable à la répartition équitable de l'espace

atmosphérique et de l'espace de développement. Le partage des efforts d'atténuation et le soutien qui doit l'accompagner (financement et transfert de technologie) constituent les pièces maîtresses du puzzle.

**La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) reconnaît le principe d'équité**, puisqu'elle reconnaît que les pays développés doivent montrer la voie en réduisant leurs émissions et que les pays en développement ont des impératifs de développement et que leur capacité à prendre des mesures de lutte contre les changements climatiques est fonction du soutien qu'ils reçoivent de la part des pays développés. Les Parties visées à l'Annexe I devront aussi couvrir la **totalité des coûts supplémentaires convenus** que les pays en développement encourront pour mettre en

œuvre des mesures d'atténuation et devront fournir un financement en matière d'adaptation et de technologie.

Des pressions concurrentes s'exercent sur les budgets, que ce soit ceux des pays ou ceux des familles. Les intérêts contradictoires et les dilemmes sont plus complexes encore chez les pauvres. Une famille pauvre privilégiera les dépenses destinées à nourrir les enfants, à soigner les membres de la famille et à l'adaptation, comme protéger son logement des inondations et des fortes pluies, plutôt que les dépenses destinées à l'atténuation. Ainsi, une famille aura besoin d'une aide financière s'il lui est demandé de s'équiper d'une cuisinière écologiquement plus rationnelle. Il en va en général de même pour l'établissement du budget des pays en développement. La fourniture de fonds pour encourager les efforts d'atténuation dans les pays en développement, une action qui revient à mettre en œuvre le principe d'équité, serait donc un élément indispensable à une action mondiale efficace en matière d'atténuation. Reconnaître que l'équité est l'élément indispensable pour réaliser des objectifs plus ambitieux en matière de protection de l'environnement n'est pas une façon rhétorique, mais une façon logique et réaliste de créer un cadre efficace en matière d'atténuation.

D'après les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les émissions totales de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ne doivent pas dépasser 2900 gigatonnes (Gt) si l'on veut maintenir la hausse de la température mondiale en dessous de 2°C (par rapport à 1861-1880) selon une probabilité de 66 pour cent. Or en 2011 le monde avait déjà émis 1900 Gt de CO<sub>2</sub>, ne laissant que 1 000 Gt pour l'avenir. En 2011, le niveau d'émission était de 49 Gt d'équivalent CO<sub>2</sub> (éq-CO<sub>2</sub>), ce qui veut dire, qu'à ce rythme, l'espace carbone restant sera épuisé en l'espace de 20 à 30 ans.

La totalité des émissions cumulées des Parties visées à l'Annexe I représentait 72 pour cent des émissions mondiales, alors que ces pays ne représentaient que 25 pour cent environ de la population mondiale. Les pays en développement ne sont comptables que

de 28 pour cent des émissions totales. Les Parties visées à l'Annexe I ont donc émis 568 Gt de CO<sub>2</sub> de plus que la part qui leur revenait, et les pays en développement ont émis 568 Gt de CO<sub>2</sub> de moins que la part qui leur revenait (en date de 2009, selon mes estimations présentées dans un rapport intitulé « L'importance d'une répartition équitable de l'espace atmosphérique pour le développement », Centre Sud, décembre 2010). Aujourd'hui encore, les Parties visées à l'Annexe I dépassent la part équitable annuelle qui leur revient.

**Le partage de l'espace carbone restant entre 2010 et 2050** doit se fonder sur deux concepts : 1) la répartition de l'espace carbone en fonction des droits et des responsabilités et 2) le budget carbone réel (ainsi que le calendrier de réduction des émissions physiques) qui correspond à ce que les pays ont en définitive présenté comme étant les réductions qu'ils peuvent matériellement entreprendre.

Il pourrait exister une différence entre l'allocation des responsabilités et des droits, d'une part, et les réductions des émissions réelles ou les budgets réels correspondants, d'autre part. Ainsi, les pays qui ne pourraient pas réaliser leurs objectifs de réduction des émissions ou qui excèderaient le budget carbone qui leur serait attribué pourraient compenser cette part de leurs obligations qui ne serait pas honorée, tandis que les pays qui n'utiliseraient pas pleinement leurs droits d'émission pourraient obtenir les fonds nécessaires à leurs actions.

Le principe d'équité influera sur les divers sujets débattus dans le cadre de la CCNUCC. Dans le débat sur l'objectif global d'atténuation, la détermination d'un objectif global de réduction des émissions devrait s'accompagner d'une définition plus précise du rôle des pays développés et de celui des pays en développement. Par exemple, la proposition consistant à fixer un objectif mondial de réduction de 50 pour cent et un objectif de réduction propre aux Parties visées à l'Annexe I de 80 pour cent soulève plusieurs problèmes. D'abord, l'objectif de réduction de 50 pour cent n'est écologiquement pas assez ambi-

tieux, car il correspondrait à un dépassement du budget carbone. Ensuite, cet objectif supposerait que le budget carbone soit distribué de manière que les Parties visées à l'Annexe I disposent de 30 à 35 pour cent du budget, alors qu'elles ne comptent que pour 16 pour cent de la population mondiale pendant la période en question. De plus, accepter cette proposition reviendrait à accepter non seulement une répartition non équitable du budget carbone pour 2010-2050 mais aussi l'annulation de la dette accumulée par les pays développés.

Enfin, accepter ces chiffres (50 pour cent et 80 pour cent) reviendrait à accepter, implicitement, l'assignation d'objectifs spécifiques de réduction des émissions aux pays en développement et à ancrer définitivement cette répartition du budget carbone et des réductions des émissions. Cela voudrait dire qu'en 2050 les Parties visées à l'Annexe I devraient avoir réduit leurs émissions globales et leurs émissions par habitant de 80 pour cent, tandis que les pays en développement devraient avoir ramené leurs émissions par habitant à 1,5 tonne, soit une réduction d'environ 50 pour cent par rapport aux niveaux de 1990, ou avoir réduit leurs émissions globales d'environ 40 pour cent et leurs émissions par habitant de 60 pour cent par rapport aux niveaux de 2005. Les taux de réduction seraient plus élevés encore par rapport au scénario de l'inaction jusqu'en 2050.

Il est peu probable que les pays en développement remplissent cet objectif qui leur est implicitement assigné, à moins qu'ils ne dissocient les émissions de la croissance économique à l'aide d'une solution miracle. Pour opérer une telle dissociation, des transferts massifs de fonds et de technologie, ainsi qu'un renforcement des capacités institutionnelles et humaines sont nécessaires. C'est pourquoi l'équité fait partie intégrante des questions relatives au financement et à la technologie.

L'économiste Nicholas Stern avait déjà souligné l'ampleur du problème lorsqu'il a déclaré : « Si la répartition des droits d'émission de n'importe quelle année se fondait davan-

tage sur l'histoire et sur le principe d'équité en matière de stocks plutôt que de flux, les droits d'émission des pays riches correspondraient à moins de 2 tonnes éq-CO<sub>2</sub> par habitant (ou pourraient même être négatifs). Si tel était le cas, des transferts financiers conséquents devraient être effectués : à 40 dollars des États-Unis la tonne éq-CO<sub>2</sub>, si un flux de 30 Gt est fixé pour le monde (soit environ la valeur requise pour 2030), le total s'élèverait à 1 200 milliards de dollars par an. »

La Banque mondiale a fait une estimation du financement nécessaire en matière d'atténuation. Selon elle, « Dans les pays en développement, les efforts d'atténuation pourraient coûter entre 140 et 175 milliards de dollars par an, en plus des besoins de financement connexes de l'ordre de 265 à 565 milliards de dollars ». Une étude (du Centre for Science and Environment ou CSE) réalisée dans six secteurs économiques d'Inde afin de déterminer quels sont les schémas possibles de croissance à faible taux d'émission du pays conclut que : « Une fois dépassé le seuil actuel de la technologie servant à rationaliser les émissions, il n'existe pas réellement de moyen de réduire les émissions sans compromettre la croissance...C'est la raison pour laquelle l'Inde (ainsi que tous les autres nouveaux venus dans le jeu du développement) ne doit pas renoncer à exiger un accord mondial équitable ». Si le secteur de l'électricité adopte une stratégie générant de faibles émissions, les émissions cumulées de l'Inde pourraient baisser de 3,4 Gt éq-CO<sub>2</sub> d'ici à 2030-2031. Le coût supplémentaire encouru par la production d'électricité à l'aide de technologies recourant à des énergies renouvelables est estimé à 203 milliards de dollars, c'est-à-dire environ 10 milliards de dollars par an, soit 60 dollars la tonne de CO<sub>2</sub> non émis.

La Banque mondiale estime **les besoins de financement en matière d'adaptation** à 100 milliards de dollars par an, un chiffre supérieur aux estimations figurant dans le rapport de la CCNUCC sur les apports financiers (de 27 à 66 milliards de dollars par an). L'estimation la plus complète est celle réalisée par l'International Institute for

Environment and Development et le Grantham Institute de l'Imperial College de Londres, sous la direction de Martin Parry, qui montre que les coûts de l'adaptation, pour les pays en développement, pourraient s'élever à 450 milliards de dollars par an.

Le groupe d'experts du transfert de technologie relevant de la CCNUCC (GETT) estime les besoins de **financement en matière de coopération et de transfert technologiques** entre 300 et 1 000 milliards de dollars par an, sachant que les pays en développement auront besoin d'un financement additionnel allant de 182 à 505 milliards de dollars par an pour le déploiement et la diffusion de la technologie. Ces chiffres n'intègrent pas les coûts des activités de recherche, de développement et de démonstration dans les pays en développement.

### **Conséquences sur les négociations**

**a) Objectif global :** Dans les négociations sur l'objectif global, les pays en développement ont avancé que toute décision relative à un objectif mondial (que ce soit une limitation de la hausse de la température ou une réduction des émissions mondiales) devait être fondée sur le principe d'équité et qu'il fallait prévoir au préalable un modèle visant à répartir équitablement l'espace atmosphérique ou les ressources. L'année du pic des émissions devrait être sélectionnée en fonction des mêmes critères.

Ce postulat est d'autant plus juste que les objectifs mondiaux de limitation de la hausse de la température et de réduction des émissions ont des conséquences sur les responsabilités des pays en développement ou sur les profils possibles de l'évolution de leurs émissions et, par conséquent, sur leurs modes de croissance économique. L'application du principe d'équité pour répartir l'espace atmosphérique doit être fondée sur les concepts de budget carbone et de dette carbone. Les données de la répartition équitable et des émissions réelles, c'est-à-dire les données de la dette carbone ou du crédit carbone, ont également des conséquences majeures sur le partage de l'espace carbone pour la pé-

riode 2010-2050 et donc sur l'allocation de droits et obligations liés aux émissions, comme le prévoit le Plan d'action de Bali dans son importante disposition relative à la vision commune d'un « objectif global de réduction des émissions ».

**b) Atténuation :** Les concepts et les chiffres relatifs aux émissions cumulées et au crédit carbone ou à la dette carbone montrent bien que les Parties visées à l'Annexe I doivent continuer de « prendre les devants » en matière de réduction des émissions. Si les pays développés ne visent pas d'objectifs ambitieux pendant la prochaine période d'engagement et s'ils ne réduisent que légèrement leurs émissions (voire les augmentent), il ne restera que peu d'espace carbone pour les pays en développement. Les promesses faites jusqu'à présent dans l'Accord de Copenhague ou dans le Protocole de Kyoto sont loin d'être suffisantes. Plusieurs analyses montrent que tous les engagements des Parties visées à l'Annexe I réunis (y compris ceux des États-Unis) n'aboutiraient, au mieux, qu'à une réduction de 16 pour cent des émissions (d'ici à 2020, par rapport aux niveaux de 1990) et que si les failles (dues à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF) et aux unités de quantité attribuée) sont comptabilisées, les émissions des Parties visées à l'Annexe I pourraient même afficher une hausse de 6,5 pour cent.

**c) Financement :** Une manière pour les pays développés de s'acquitter de la dette carbone historique qu'ils ont accumulée est de verser des fonds dans le Fonds vert de Copenhague pour le climat. Les pays développés ont par ailleurs l'obligation, au titre de la CCNUCC, de couvrir les coûts liés à l'atténuation, l'adaptation et au renforcement des capacités. Les fonds nécessaires pour régler la dette carbone et couvrir les coûts additionnels sont colossaux ; ce qui n'est pas surprenant puisque l'adaptation, l'atténuation, le renforcement des capacités et le transfert de technologie devraient coûter très cher. Les chiffres annoncés jusqu'à présent (10 milliards de dollars par an

à partir de 2010 et 100 milliards de dollars d'ici à 2020) sont insuffisants.

**d) Transfert de technologie :** Afin de jouer leur rôle extrêmement ambitieux et difficile, les pays en développement doivent pouvoir se procurer la technologie à des prix abordables. Voici plusieurs propositions : 1) les pays en développement doivent avoir un accès maximal et à moindre coût aux meilleures technologies ; 2) les obstacles au transfert de technologie, notamment celui des droits de propriété intellectuelle, doivent être réduits ; 3) les pays en développement doivent recevoir un soutien international dans la mise au point de technologies endogènes, ainsi que dans la mise en place de leurs propres activités de recherche, développement et innovation ; 4) les activités de recherche et développement devraient être financées par des fonds transitant par la CCNUCC et les avancées qui en résultent devraient relever du domaine public ; 5) suffisamment de fonds devraient être mis à disposition pour la mise au point de technologie dans les pays en développement et le transfert de technologie vers ces pays ; et 6) un conseil ou un comité de politique technologique chargé d'étudier les questions relatives à la technologie et relevant de la CCNUCC devrait être créé.

**Il serait utile de compter sur un programme de travail ou de recherche en vue d'examiner les différents aspects de l'équité en tant que principe et d'étudier comment le mettre effectivement en œuvre dans divers domaines (atténuation, adaptation, financement, technologie, objectif global d'atténuation).**

La reconnaissance et l'application du principe d'équité sera l'élément majeur qui contribuera à la hausse du niveau des ambitions en matière de protection de l'environnement, notamment par la garantie que les moyens de mise en œuvre seront fournis aux pays en développement en quantité suffisante et sous des formes appropriées, pour qu'ils puissent mieux contribuer aux efforts mondiaux d'atténuation et répondre à leurs besoins en matière d'adaptation.

# Justice sociale, transition énergétique et changements climatiques à la veille de la 21<sup>e</sup> Conférence des Parties (Paris 2015)

Par Youba Sokona

Le débat actuel en France sur «La justice sociale, la transition énergétique et les changements climatiques» est fort à propos puisqu'il intervient à la veille de la 21<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (Paris 2015) et le sujet est un des plus complexes car il dépasse largement le cadre français. En effet, la manière dont les français et/ou les européens vont gérer leur transition énergétique va en effet dépendre de ce qui se passe dans le monde et, dans le même temps, ce qui va se passer dans le monde va dépendre en partie de la façon dont ils vont assumer leurs responsabilités dans la mise en œuvre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques.

Il est indéniable que, s'agissant d'un problème mondial, les changements climatiques ne pourront être traités que dans un contexte de justice, avec une dimension Nord/Sud qui a certes évolué mais qui reste la clef des

rapports de force internationaux. Il nous faut nous méfier des discours moralisateurs et sans effet qui creusent la défiance; l'enjeu est de ne pas commettre d'erreurs sur les moyens pratiques de mise en œuvre dans un contexte qui se caractérise dès le départ par une situation très inégale de part et d'autre, qu'il n'est pas possible de changer au détour des seules politiques climatiques.

De ce point de vue, et ceci peut avoir une tonalité critique, l'attitude de l'Europe en matière de politique climatique est très fortement influencée par ses tensions internes et malgré ses affirmations de leadership, reste encore peu à l'écoute 'de ce qui se passe ailleurs'.

Les récents travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) indiquent que non seulement l'influence des humains sur le système climatique est incontestable, mais aussi que le niveau de plus en plus élevé des émissions de gaz à effet de serre va entraîner la poursuite du réchauffement



La vingt-et-unième session de la Conférence des Parties de la CCNUCC et la onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto se tiendra à Paris (France) en décembre 2015.



Une villageoise indienne travaillant sur une installation solaire photovoltaïque.

et l'altération de toutes les composantes du système climatique. Ceci va contribuer à amplifier les effets déjà visibles sur tous les continents et dans les océans. Le premier volume du cinquième rapport d'évaluation du GIEC attire notre attention sur le fait que le cycle global de l'eau est modifié, les neiges et les glaces fondent de plus en plus vite, le niveau moyen des océans et celui de leur acidification augmentent, et certains phénomènes climatiques extrêmes se multiplient.

Ces derniers travaux du GIEC, dans la ligne de ceux qui précèdent, mettent clairement en garde contre l'inaction qui pourrait coûter très cher à l'humanité tout entière.

**Alors que le débat sévit toujours chez les climato-sceptiques dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), en particulier en ce qui concerne l'ampleur des conséquences des changements climatiques, les pays africains, tout comme certaines régions de l'Asie du Sud-Est, de la Chine ou du Brésil vivent déjà ces changements. Les Français, qu'ils soient de Paris ou du centre de l'Ardeche, ont besoin d'informations scientifiques pour être convaincus de la réalité des changements climatiques, alors que les habitants de Ségou, de Tacloban ou de Watagouna, dans la quarantaine, ont déjà vécus et vivent aujourd'hui avec cette réalité sur le terrain et s'en désespèrent. En gros, et c'est bien une 'injustice', ce**

**sont aujourd'hui certains pays en développement, et particulièrement les pays les plus pauvres et les plus fragiles qui font les frais de ces controverses sur l'existence des changements climatiques d'origine anthropique; ce débat constitue l'un des facteurs importants du blocage de l'action nécessaire dans les pays développés, et donc dans le monde.**

Le principal gaz à effet de serre responsable de l'augmentation de la température globale mondiale est le dioxyde de carbone qui provient essentiellement de la combustion des énergies fossiles. Les travaux du GIEC, comme beaucoup d'autres analyses récentes, soutiennent que pour limiter la hausse de la température mondiale à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels à l'horizon 2100, des actions immédiates et ambitieuses d'atténuation sont requises. Ces actions vont même jusqu'à nécessiter le captage et la séquestration de carbone associé à un déploiement massif de la bioénergie et d'afforestation si, comme il apparaît de plus en plus plausible, les politiques d'efficacité énergétique et de déploiement des énergies renouvelables ne sont pas suffisantes à elles seules.

L'urgence, pour stabiliser le climat, est de décarboner l'économie, donc l'approvisionnement énergétique, autrement dit l'accélération d'une profonde transition énergétique globale.

On comprend dès lors l'importance et l'actualité du débat de la transition

énergétique en Europe et dans plusieurs de ses États membres, même si pour un observateur extérieur la lisibilité de l'ancrage de la transition énergétique à la question du climat n'est pas évidente. On peut à cet égard citer le cas de la déconnexion entre l'affirmation de la nécessité d'objectifs ambitieux de décarbonation, le Facteur 4, et la faiblesse de l'action dans le domaine des transports, ou encore, la pression récente mais très réelle de l'utilisation du charbon et du lignite dans des pays européens.

Cette exigence inéluctable entraînera non seulement la mobilisation de moyens financiers supplémentaires importants, mais aussi la réorientation des investissements des systèmes énergétiques vers ceux sobres ou nuls en carbone et vers l'efficacité énergétique. Comment relever ce défi dans un contexte de crise économique et financière fortement ressentie par les ménages et notamment les plus fragiles? Comment y faire face dans un contexte de développement des combustibles fossiles non conventionnels - sable bitumineux, gaz de schiste, pétrole de schiste, forages marins à grande profondeur, renaissance du charbon, etc.?

Le débat sur la transition énergétique en France à l'instar d'autres pays européens et d'ailleurs soulève de nombreuses questions, en particulier celles de la justice sociale, de l'équité et de l'éthique, de l'arbitrage entre les priorités de l'heure comme le chômage, la précarité et la question du climat. Il est aussi au cœur du débat sur les changements climatiques, même si l'on constate qu'il y a une absence de dialogue structuré et continu entre les acteurs impliqués dans les débats et décisions sur les changements climatiques et ceux sur l'énergie.

Il est déconcertant de constater que bien que tout le monde s'accorde sur le fait que la question de l'énergie est au cœur de la question du climat, les discussions sur ces questions cruciales se déroulent dans des enceintes différentes. En effet, on ne parle pas de la question de « l'Énergie durable pour tous » dans l'enceinte des négociations sur les changements climatiques, de même que les questions du pétrole et du gaz non conventionnels y sont quasiment absentes. Tout se passe comme si le dossier « climat », le dossier « énergie » et le dossier « social » pouvaient être gérés indépendamment.

Cette difficulté de lier réellement énergie, climat et justice sociale se retrouve bien sûr au niveau mondial autour de la question de la gestion du bien public commun, car la question de la transition énergétique fait partie intégrante de la problématique des changements climatiques et, en dernière instance, des questions de développement. La nature des changements climatiques, en tant que bien public mondial, impose la nécessité d'une coopération internationale renforcée, transparente et sans ambiguïté.

Nous n'avons pas en fait su, alors que cela était envisagé à Rio en 1992, inscrire les politiques climatiques dans une perspective du développement durable. En effet, très vite, la référence au développement durable, de même que celle aux responsabilités communes mais différenciées ont été réduites à des figures de rhétorique 'qui n'engagent à rien'.

La problématique des 'changements climatiques' a été le plus souvent réduite à sa dimension environnementale, limitée aux efforts à entreprendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ceci a été la source de bien des malentendus sur la justice et l'équité ; en effet, en centrant les discussions sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre indépendamment des autres facteurs, on s'est enfermé dans une perspective de 'budget limité d'émissions à partager'. En tant qu'économiste ou philosophe, on peut débattre à l'infini de la manière équitable de se partager le fardeau sans voir que l'équation - posée de cette manière - est impossible à résoudre. Il se dégage un sentiment d'hypocrisie lors des appels généreux aux transferts Nord-Sud faits au nom de l'équité, alors que l'on sait qu'il y a peu de chances que les pays développés, aujourd'hui en crise, opèrent les transferts nécessaires.

Au cours des 25 années de négociations sur le climat, ni les pays développés, ni l'Europe elle-même n'ont fait aux pays en développement une offre crédible pour accélérer leur transition énergétique. Certes, l'Europe, depuis Kyoto, a proclamé sa volonté de faire un effet de démonstration de vertu énergétique par des engagements quantitatifs ambitieux de baisse des émissions. Mais, lorsqu'il s'est agi de créer un fonds international sur la base de petites taxes sur les 'permis d'échanges de

carbone' par exemple, elle en a accepté le principe pour, tout de suite après, le réserver au seul mécanisme de développement propre, qui était - quelles qu'en soient ses limites - le seul mécanisme 'profitable pour les pays Sud'. De même, l'Europe n'a jamais appuyé des propositions comme celle faite par le Brésil par exemple, d'établir un fonds dit 'd'observance' sur la base de pénalités pour les pays ne respectant pas leurs engagements quantitatifs de baisse des émissions.

La question de la responsabilité du Nord dans le financement de la transition vers un mode de développement sobre en carbone reste cruciale. À Copenhague, le principe d'un Fonds Vert pour le Climat a été adopté, mais le risque de défiance risque de s'accroître à son égard dans la mesure où l'on peut craindre que les États ne soient pas capables d'alimenter ce mécanisme à hauteur suffisante du fait de la forte contrainte exercée sur les budgets publics en Europe.

Or, la justice se joue bien dans les transferts de fonds: une action collective ne sera possible que si les politiques climatiques constituent un levier pour réorienter les politiques des pays les plus pauvres et fragiles et leur permettent un accès facilité vers un développement durable. C'est dans cette perspective que la Décision 1 des Accords de Cancún, appelant à un 'accès équitable au développement durable', aura une chance d'être mise en œuvre.

Tous les pays ne sont pas égaux face au phénomène des changements climatiques: certains y ont contribué plus que d'autres; d'autres subissent plus lourdement ses conséquences. Certains sont davantage dépendants des énergies fossiles, tandis que d'autres pourraient voir compromis à jamais leur perspective de développement. Ces questions reflètent des déséquilibres profonds entre les pays qui tiennent à la fois à des questions de développement, de politiques énergétiques, ainsi qu'à des contraintes géographiques, géopolitiques et démographiques.

Dès lors, il en résulte une équation très complexe dont tous les éléments doivent être abordés sans exclusive. L'action isolée d'un pays, ou d'un groupe de pays, n'a guère de poids dans la lutte contre les changements climatiques, car seule une action con-

certée mondiale pourra aboutir à une réduction significative des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ce n'est qu'en agissant de la manière la plus urgente collectivement, avec un niveau d'ambition fortement élevé que les pires conséquences d'un réchauffement de plus en plus rapide de la planète pourraient être évitées. Il y a maintenant un consensus général sur le fait que les mesures jusqu'ici prises pour lutter contre les changements climatiques sont bien en deçà de ce qui est nécessaire.

L'élimination de la pauvreté et le développement -ou plutôt un mode de développement plus durable constituent des aspirations légitimes auxquelles sont confrontés de nombreux pays, et ceux-ci avec les changements climatiques forment les défis auxquels des réponses appropriées devraient être apportées au plus vite au cours du début de ce troisième millénaire. Relever le défi de l'élimination de la pauvreté dans une vision de développement durable est à la fois opportun et impératif, non pas pour des raisons altruistes, mais parce que l'objectif commun de la survie de l'humanité l'exige.

Ici la question centrale reste de savoir comment traduire, l'espoir des populations les plus démunies, les aspirations des pays en développement et les bonnes intentions souvent exprimées lors des grandes rencontres internationales, dans la réalité. Le défi de l'élimination de la pauvreté est complexe mais apparaît souvent comme simple. Il est complexe, car il y a de nombreux symptômes à travers lesquels la pauvreté se manifeste. Dans sa manifestation la plus concrète, la pauvreté est le manque absolu de capacité de fonctionner efficacement dans la société. Cela signifie ne pas avoir un logement convenable, ne pas pouvoir avoir accès aux services de santé en cas de maladie, ne pas avoir accès à l'enseignement et ne pas savoir lire, le décès d'un enfant dû à une maladie provoquée par l'eau insalubre, le manque d'assainissement, etc.. La pauvreté est souvent décrite comme une condition économique, et pourtant le revenu n'est pas le seul facteur qui influe sur la qualité de vie. Certaines sociétés ont atteint un niveau de vie amélioré avec des niveaux de revenus moyens relativement faibles. Pour d'autres, en revanche,

même si les revenus sont parfois plus élevés, cela ne s'est pas traduit par une amélioration du bien-être collectif comme l'on aurait pu s'y attendre.

La corrélation entre accès à l'énergie et le niveau de développement socio-économique est bien établie. Le manque d'accès aux services énergétiques modernes de base par exemple pour la grande majorité des Africains constitue un obstacle majeur au développement du continent africain et, par-dessus tout, à l'élimination de la pauvreté. Cela signifie que ni les écoles, ni les centres de santé ne peuvent fonctionner correctement. Cela signifie aussi que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est compromis au détriment de la santé des populations. Cela signifie que les activités économiques productives qui pourraient permettre aux populations de sortir de la pauvreté sont gravement compromises. Bref, nous savons tous que l'amélioration de l'accès à l'énergie pour les populations pauvres et marginalisées contribuerait de manière significative à la lutte contre la pauvreté.

Le développement en Afrique ne sera qu'une illusion tant que le niveau de la consommation d'énergie restera insuffisant pour répondre aux exigences de survie les plus élémentaires de la majorité des populations. Il est remarquable de constater que la consommation énergétique des 20 millions d'habitants de l'état de New York est supérieure à celle de l'Afrique tout entière, c'est à dire près d'un milliard de personnes. Loin de l'idée que le niveau de la moyenne de consommation d'énergie des Africains doive atteindre celui des résidents de Manhattan. En

effet, la perspective d'une situation dans laquelle les 9 milliards d'individus que constitue l'humanité, aient le niveau de consommation énergétique des pays de l'OCDE, n'est tout simplement pas réalisable dans les conditions actuelles de notre planète. Une telle perspective nécessiterait probablement, d'ici 2050, une capacité économique 15 fois plus élevée que l'économie actuelle et 40 fois plus élevée d'ici la fin du siècle. Cela amène à faire une observation importante et une recommandation. Le constat est évident: la capacité de charge de la planète ne peut aucunement supporter cela; et la recommandation pour des européens n'est pas aisée à accepter: pour que les émissions de gaz à effet de serre baissent dans les pays développés il faudrait limiter la croissance des consommations d'énergie, la faire décroître dans certain cas, en fonction du rythme de décarbonation des systèmes énergétiques. C'est devraient nécessaire pour faire place à l'augmentation de celle des pays qui doivent se développer et améliorer les conditions d'existence vitales de leurs populations. Il s'agit de faire en sorte que l'avenir commun se construise sur de solides fondements, l'éthique, l'équité, la justice et la solidarité, en évitant la cannibalisation de la planète et de ses ressources naturelles.

Le réalisme de la baisse des consommations d'énergie dans les pays développés, de décroissance, comme le thème de la sobriété énergétique n'est pas facile à faire entendre à des populations fragilisées par la crise économique. Inscire la maîtrise des consommations d'énergie dans une problématique du développement durable con-

cerne aussi les pays développés que les pays en développement puisque si la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas perçue chez les uns comme chez les autres comme un levier pour accéder à un mode de développement vrai -autre que celui des 30 glorieuses, il n'y aura pas de vraie politique climatique.

Prenons le cas de l'Afrique pour aborder la question de l'accès équitable au développement durable avec une maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. C'est en cela aussi que des espoirs se portent concernant les négociations sur les changements climatiques qui auront lieu à Paris en 2015.

Dans un tel contexte, comment envisager les contours de la transition, ou plutôt des transitions énergétiques en Afrique ?

Il s'agit pour l'Afrique de résoudre dans le plus bref délai la question lancinante du bois de feu et, par ailleurs, de mobiliser et de développer toutes les ressources énergétiques du continent au service de son développement. L'exigence du « Développement d'abord » pour l'Afrique Sub-Saharienne est-elle compatible avec l'impératif de participer pleinement à la lutte contre le réchauffement climatique? Peut-on, par ailleurs, envisager une transition énergétique de l'Afrique Sub-Saharienne qui ferait l'impasse sur une utilisation massivement accrue des énergies fossiles et des bioénergies modernes?

La transition énergétique est un processus lent qui peut être ralenti ou accéléré en fonction des politiques en place. Elle se déroule partout, selon des rythmes et des modalités différents, en Afrique, en Asie et en Amérique Latine.

La question des changements climatiques et de la transition énergétique pose au moins trois types de défis qu'il nous faut impérativement relever dans les plus brefs délais:

1. La volonté politique fondée sur une vision claire partagée par tous les pays. Ici, il est clair que la justice, principe moral, se joue aussi sur le terrain de la rigueur intellectuelle et scientifique. À cet égard, la contribution du Groupe de Travail III au cinquième rapport du GIEC est assez symptomatique. Dans cette contribution, il y a un





écart important entre la référence au développement durable et la quasi-absence des dimensions de développement durable dans les travaux de prospective économique utilisés. Le GIEC en tant que tel n'est pas responsable, c'est un symptôme qui reflète les dispositifs intellectuels et scientifiques en place ; il est nécessaire de disposer de travaux à l'horizon 2050 et au-delà, et non pas sur la manière d'enclencher la transition en intégrant les contraintes à court terme. Je parlais du bois de feu tout à l'heure, c'est une dimension qui est quasiment ignorée par les modèles prospectifs existants. C'est par là que commence la justice, mais pas seulement sous forme d'un chèque aux 'pauvres', elle se poursuit par la qualité de la coopération universitaire dans ces domaines et mon expérience me permet de dire qu'on a ici peu progressé.

Il n'y aura pas de vision commune sans émergence d'une intelligence vraiment commune, où chacun s'écoute sans commencer par transférer ses propres schémas. Des appareils de recherche et de coopération scientifique sont ici déterminants, comme l'est un outil comme celui du GIEC; il est prioritaire que leur mode de fonctionnement allient une excellence de recherche et de formation, pour que celle-ci soit réellement guidée par des problématiques qui émergent 'du terrain' afin d'éviter une situation où l'on discuterait, par exemple, de dispositifs du marché mondial du carbone, mais qui ne s'appliqueraient qu'à des réalités virtuelles.

2. Une réorientation des institutions ou une innovation institutionnelle afin qu'elles soient capables de se saisir de cette vision et de la traduire en des actions concrètes. Il m'est difficile, ici, d'être précis non seulement par manque de temps mais aussi parce que les dossiers sont fort complexes et je ne saurais prétendre disposer de solutions. Ce qui est certain est que nous fonctionnons dans le cadre de schémas institutionnels conçus dans les années de l'après-Seconde Guerre mondiale, voire des années 60/70. Nous sommes donc incapables de traiter les problèmes transversaux tels que ceux qui font l'objet de notre dialogue d'aujourd'hui. Il faut surtout en ce domaine avoir le courage de repenser la coopération et de mobiliser les ressources humaines nécessaires à cet

effet : trop de discours sur la justice relèvent *in fine* de l'aumône. Les économistes ont contribué d'ailleurs à cela en disant, par exemple, que la solution optimale pour résoudre la question posée par les changements climatiques était l'adoption d'un prix unique du carbone et qu'il suffirait de compenser les perdants, par exemple les Indiens qui verraient doubler le prix du ciment qu'ils utilisent pour construire leurs bâtiments. En s'enfermant dans ce genre de débat, on se détourne de l'enjeu central qui est: que doit-on réformer? qui doit-on fâcher pour qu'on puisse enfin enclencher et engranger les bénéfices d'une coopération Nord-Sud autour d'un mode de développement compatible avec le climat?

3. La réforme des structures de financement pour qu'on puisse s'attaquer à la fois aux impératifs à court et à long terme. Comment alors éviter les risques de méfiance si les promesses de Copenhague n'étaient pas tenues? Mais, en même temps, quelles sont les chances qu'elles le soient, vu la crise financière? L'ampleur des sommes à rediriger vers la transition à un modèle sobre en carbone et le développement va au-delà de ce que pourra mobiliser un Fonds Vert pour le Climat. C'est une massive redirection de l'épargne, donc une massive transformation des circuits de financement qui est nécessaire. La finance carbone, si on veut que la décarbonation serve au développement, ne peut rester quelque chose de marginal: il s'agit de réorienter les investissements de secteurs clefs comme ceux de l'énergie, des transports, de l'habitat, de l'agriculture et

du développement rural. On ne le fera pas sans réformer les institutions qui réglementent ces secteurs et sans toucher au cœur du système financier. Il y a depuis quelques années plusieurs idées qui sont avancées (y compris une réforme du Fonds monétaire international (FMI), l'émission de monnaie fondée sur le carbone ou la création d'obligations fondées sur des projets, etc.). Le système financier qui a été créé depuis 20 ou 30 ans a facilité l'émergence de rentes et les gains spéculatifs, mais il a découragé l'orientation de l'épargne vers les investissements sur le long terme. Si on n'y touche pas, il n'y a pas de justice.

La stabilisation de la concentration des émissions des gaz à effet de serre pour limiter la hausse de la température moyenne mondiale à 2°C était tout à fait possible en démarrant l'action dans les années 90, mais elle est devenue quasiment incertaine aujourd'hui; bientôt c'est une stabilisation à 3°C voire 4°C qui sera impossible. L'échéance de Paris 2015 ne doit pas être perçue comme une conférence de plus, mais comme l'une des dernières chances pour éviter qu'on n'ait plus que le choix de l'adaptation à de profondes transformations désormais inéluctables.

*Youba Sokona est conseiller spécial en matière de développement durable au Centre Sud. Il est aussi co-président du groupe de travail sur l'atténuation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).*



Des groupes de jeunes manifestent devant les salles de négociation pour soutenir la proposition sur l'énergie présentée par le groupe africain.

# Des sanctions commerciales pour combattre la manipulation monétaire : vers une nouvelle vague de protectionnisme commercial ?

**Deux projets de lois présentés au Congrès américain dont l'objectif est d'introduire des sanctions commerciales contre les « manipulations monétaires » risquent de soulever une nouvelle vague de protectionnisme commercial et de faire avorter les négociations de l'Accord de partenariat transpacifique.**

Par Martin Khor

Deux projets de lois présentés au Congrès des États-Unis la semaine dernière pourraient donner lieu à une nouvelle forme de sanction commerciale qui, à court terme, serait susceptible de couper court aux négociations de l'Accord de partenariat transpacifique et, à long terme, de bouleverser le système commercial mondial.

Les commanditaires des projets de lois dont l'objectif est d'empêcher la « manipulation monétaire » affirment qu'ils ont le soutien de la majorité des républicains et des démocrates au Sénat et à la Chambre des représentants.

Qui plus est, les instigateurs et les défenseurs des projets de lois ont l'intention de rattacher leur adoption à celle de la procédure accélérée accordée au président des États-Unis pour l'approbation de l'Accord de partenariat transpacifique.

C'est pourquoi, cette question et ces projets de lois sont pris au sérieux, même si l'Administration Obama s'oppose à l'idée de combattre la manipulation monétaire par des sanctions commerciales.

Les membres du Congrès et leurs conseillers affirment que certains gouvernements manipulent délibérément leur monnaie de manière à l'abaisser à des niveaux artificiellement bas pour réduire le prix de leurs exportations, ce qui leur permet d'augmenter leurs ventes sur les marchés mondiaux.

De même, selon eux, les produits

importés dans les pays qui interviennent sur le cours de leur monnaie sont de ce fait plus chers, ce qui freine l'entrée des biens provenant d'autres pays.

Ils se fondent sur des études montrant que les États-Unis ont perdu cinq millions d'emplois au cours des dix dernières années à cause de manipulations monétaires opérées par des gouvernements étrangers.

Les projets de lois visent principalement la Chine, que des membres du Congrès et des économistes accusent depuis longtemps d'intervenir sur le marché des changes.

D'autres pays ont toutefois été cités pendant les négociations de l'Accord de partenariat transpacifique, comme le Japon, la Malaisie et Singapour.

Dans un éditorial, les sénateurs Sherrod Brown et Jeff Sessions, ainsi que les membres de la Chambre des représentants Sander Levin et Morris Jackson « Mo » Brooks (défenseurs des projets de lois) ont défendu l'idée que les énormes déficits commerciaux enregistrés par rapport à la Chine sont dus aux mesures prises par le gouvernement chinois de dévaluer sa monnaie vis-à-vis du dollar des États-Unis.

« Les fabricants américains sont alors fortement désavantagés et les entreprises américaines ont plus de mal à concurrencer les entreprises chinoises », ont-ils déclaré.

Bien que les projets de lois visent essentiellement la Chine, ils pourraient s'appliquer à tout pays que les États-Unis accusent de manipuler sa monnaie.

Parmi les mesures commerciales que les membres du Congrès proposent d'inclure, il y a :



Le Capitole, où siège le Congrès des États-Unis.



D'aucuns accusent des gouvernements de manipuler délibérément leur monnaie de manière à l'abaisser à des niveaux artificiellement bas pour réduire le prix de leurs exportations, ce qui leur permet d'augmenter leurs ventes sur les marchés mondiaux. Les produits importés dans les pays qui interviennent sur le cours de leur monnaie sont de ce fait plus chers, ce qui freine l'entrée des biens provenant d'autres pays.

- Autoriser le gouvernement américain d'assimiler la manipulation monétaire à une forme de subvention publique illégale ou à du dumping de produits à bas prix. Les entreprises américaines prétendant être affectées par les manipulations monétaires de pays étrangers auront la possibilité de recourir aux autorités publiques, qui pourront ensuite imposer des droits de douane compensatoires pour atténuer les répercussions de ces interventions sur l'industrie américaine.

- Inclure des dispositions dans les accords commerciaux signés par le gouvernement américain, en premier lieu dans l'Accord de partenariat transpacifique, afin de dissuader ses partenaires commerciaux d'agir sur leur monnaie. Le contenu des projets de lois pourrait donc être transposé dans l'Accord de partenariat transpacifique.

La présentation des projets de lois semblent avoir été programmée en fonction du calendrier de l'Accord de partenariat transpacifique, dont on dit qu'il est sur le point d'être conclu. Une réunion ministérielle est prévue en mars afin de traiter les questions en suspens.

Beaucoup de pays membres de l'Accord de partenariat transpacifique sont

peu désireux, voire pas du tout, de conclure les négociations à moins que le président des États-Unis puisse utiliser le pouvoir que lui accorde la procédure accélérée dans une loi sur l'autorité des États-Unis pour la promotion du commerce (Trade Promotion Authority Act). Cela voudrait dire que le Congrès aura seulement la possibilité de voter pour ou contre l'Accord mais ne pourra pas l'amender.

Or, les membres du Congrès qui soutiennent les projets de lois subordonnent l'adoption de la loi sur l'autorité des États-Unis pour la promotion du commerce à l'adoption des projets de lois sur la manipulation monétaire. Ils veulent aussi que l'Accord de partenariat transpacifique prévoie des sanctions pour les pays intervenant sur le marché des changes, notamment la suspension des préférences qui leur sont conférées au titre de l'Accord, comme l'application de droits de douane préférentiels.

La semaine dernière, les médias citaient principalement le Japon comme un des États membres de l'Accord de partenariat transpacifique qui manipule les cours.

Mais d'autres pays ont également été mentionnés. « Les monnaies s'ap-

précient et se déprécient pour de nombreuses raisons, mais le sénateur américain Sherrod Brown, d'autres membres du Congrès et plusieurs industriels américains ont accusé la Chine, le Japon, la République de Corée, la Malaisie et Singapour d'avoir recouru à des mécanismes financiers visant à maintenir leur monnaie respective à des niveaux artificiellement bas, une mesure qui donne à leurs industries un avantage concurrentiel injuste leur permettant de proposer des prix plus bas que leurs concurrents américains », a écrit Stephen Koff, du Northeast Ohio Media Group.

Dans un article, Fred Bergsten, du Peterson Institute, qui a conseillé certains des membres du Congrès à l'origine des projets de lois, a déclaré que la Malaisie et Singapour « qui prennent part aux négociations de l'Accord de partenariat transpacifique, sont eux-aussi intervenus sur les cours et ont eux-aussi constitué de très importantes réserves par rapport à ce qu'ils avaient l'habitude de faire ».

Il a donné trois critères pour identifier les États qui interviennent sur le marché des changes : détention excessive d'avoirs extérieurs officiels (pour des montants équivalents à plus de trois à six mois d'importation), achats supplémentaires et substantiels d'avoirs extérieurs officiels (constituant une intervention majeure) au cours d'une période récente, par exemple six mois, et important excédent du compte des transactions courantes.

Les projets de lois présentés au Congrès sont fondés sur les directives du Fonds monétaire international (FMI) qui définissent la manipulation monétaire, qui comprennent : des interventions à grande échelle dans le même sens sur le marché des changes ; une accumulation excessive d'avoirs extérieurs officiels ; une application, aux fins de la balance des paiements, de restrictions ou de stimulants aux mouvements de capitaux ; une appli-



Les dirigeants des pays négociant l'Accord de partenariat transpacifique se sont réunis à Beijing en novembre 2014. Deux projets de lois présentés au Congrès des États-Unis dont l'objectif est d'introduire des sanctions commerciales contre les « manipulations monétaires » ont menacé de faire avorter les négociations de l'Accord.

cation de politiques monétaires, aux fins de la balance des paiements, qui encouragent les mouvements de capitaux, un désalignement fondamental du taux de change ; et des excédents courants excessifs et prolongés.

La législation présentée au Congrès a pour but de contrecarrer la manipulation monétaire utilisée comme protection ou promotion commerciale. Or, l'ironie veut qu'elle sera probablement à l'origine d'une nouvelle grande vague de protectionnisme commercial.

Les opposants verront sans doute

cette législation comme des mesures servant les propres intérêts des États-Unis, puisqu'ils pourront définir et décider unilatéralement quel pays manipule le cours de sa monnaie, puis appliquer des sanctions commerciales, comme relever les droits de douane ou suspendre les préférences commerciales.

De nombreux pays et analystes ont accusé les États-Unis aussi d'avoir abaissé la valeur de leur monnaie en adoptant des mesures telles que l'assouplissement quantitatif et les taux d'intérêt proches de zéro. Selon eux, les États-Unis ont eux-aussi mené plusieurs guerres des changes et agissent sur le cours de leur monnaie. Si les États-Unis peuvent prendre des

mesures à l'encontre de ceux qu'ils perçoivent comme des États manipulant leur monnaie, les autres peuvent faire de même contre les États-Unis.

Certains membres du Congrès des États-Unis ont défendu que les politiques monétaires américaines, même si elles avaient pour effet d'abaisser la valeur de la monnaie, visaient des buts légitimes. Or, d'autres pays peuvent justifier leurs mesures de la même manière.

Ainsi, s'ils sont adoptés, les projets de lois américains pourraient être à l'origine de mesures de protection et de rétorsion commerciales.

L'Accord de partenariat transpacifique pourrait lui-aussi en faire les frais. Certaines de ses dispositions sont déjà impopulaires et controversées, par exemple le système de règlement des différends entre les investisseurs et les États, les règles strictes en matière de propriété intellectuelle, l'ouverture de marchés publics et les restrictions imposées aux entreprises publiques.

Si, en plus de cela, le Congrès américain convainc l'Administration d'intégrer à l'Accord de partenariat transpacifique des sanctions pour motifs de manipulation monétaire, ce sera la goutte d'eau qui fera déborder le vase.

## SOUTH BULLETIN

### COMITÉ DE RÉDACTION

Rédacteur en chef : Martin Khor

Collaborateur à la rédaction : Vice Yu

Assistants : Anna Bernardo. Traduction : Marie Mérigeau

Le *South Bulletin* est publié par le Centre Sud, un centre de réflexion intergouvernemental de pays en développement.

Site Web du Centre Sud :

(en anglais, français et espagnol)

[www.SouthCentre.int](http://www.SouthCentre.int)

Centre Sud

Tél : +41 22 791 8050

Email : [south@southcentre.int](mailto:south@southcentre.int)

