



Passerelles Mise à jour COP15

No. 2

UNFCCC COP15, Copenhague 2009

14 Décembre

Le COP15 à mi-parcours

Cent mille activistes ont défilé dans les rues de Copenhague, au Danemark, vendredi dernier, en appelant les pays du monde à entreprendre une action unie téméraire pour s'attaquer au changement climatique. Les pressions publiques grandissantes sur la Conférence internationale sur le climat à Copenhague ont galvanisé les gouvernements tout autant que les activistes. La stimulation est bienvenue. En route pour Copenhague, le moral était terriblement bas à la suite d'une série d'événements de haut niveau, dont les réunions du G-8 et du G-20, les réunions bilatérales largement médiatisées entre les États-Unis et la Chine et le Sommet de l'APEC qui n'avait pas démontré la volonté politique d'arriver à un nouvel accord – plus inclusif et plus réactif – sur le climat.

La confirmation par plus de cent vingt Chefs d'État de leur présence, au plus haut niveau de la Conférence, a contribué à remonter le moral. Mais après une semaine écoulée depuis le début de la plus grande conférence sur le changement climatique de tous les temps, la distance entre les positions des parties sur des questions clés comme les engagements de régulation des pays développés, le soutien financier en faveur des pays en développement.

Divisions persistantes sur Kyoto

Les tensions continuent sur la question de savoir si le Protocole de Kyoto progressera vers une seconde période d'engagement, conformément au mandat initial. Bien que des négociations soient en cours, depuis près

de trois ans, sur les détails d'une seconde phase devant démarrer en 2013, et en dépit de l'insistance des pays en développement pour le renforcement du Protocole, les pays développés font de la résistance sur la nécessité de prendre des engagements plus contraignants, en faisant valoir que cette question devrait être résolue par tout nouvel accord.

Mais en l'absence de date butoir claire pour ce 'nouvel accord', les pays en développement ont refusé de lâcher ce qui est, ils l'admettent, un outil insuffisant pour la lutte contre le changement climatique. Pour le moment, ils verraient un nouvel accord comme un complément de Kyoto. Ainsi, beaucoup de pays en développement insistent sur le fait que sans avancées sur Kyoto, ils n'attendent pas grand-chose d'un nouvel accord. Mais on peut dire qu'avec la présence massive des Chefs d'État et de gouvernements, la signature d'un d'accord est une quasi-certitude, même si on ne peut pas à priori calibrer son ampleur et son utilité éventuelle.

Fuites et infiltration

La semaine dernière, les choses ont été compliquées davantage par une prolifération de projets de texte devant servir de base à un accord final. Le premier est celui que les parties ont élaboré et sur lequel ils travaillent depuis plus de deux ans. A un moment, il comptait jusqu'à 200 pages d'options et de propositions diverses. Au quatrième jour des réunions, les présidents des négociations ont présenté de leur propre

initiative deux textes, qui ont suscité des réactions mitigées. Le même jour, le groupe africain et l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) ont présenté leurs propositions de textes pour un 'nouvel accord'. En plus, tout le monde savait qu'il y avait eu des consultations partielles sur deux textes additionnels, l'un préparé par le gouvernement danois et l'autre par le groupe BASIC de grandes économies en développement, qui comprend le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine.

Parmi la multitude de projets de textes qui circulaient dans les couloirs du *Bella Center*, quelques-uns se sont révélés particulièrement litigieux. Les esprits se sont échauffés le second jour de la conférence lorsqu'un projet de document, qualifié de 'texte danois', a été révélé au public à la suite d'une fuite (alors qu'il était vu par certaines délégations de pays en développement pour la première fois). Le texte, rédigé par le Danemark, en consultation avec d'autres pays développés, a été largement critiqué, entre autres, parce qu'il envisage des réductions d'émissions de gaz à effet de serre contraignantes pour les pays en développement. Apparemment, les Danois comptaient présenter ce texte au milieu de la dernière semaine des négociations. Mais, un mécontentement général sur son manque d'ambition l'a largement discrédité. Il semble que le seul pays satisfait du texte dans son état actuel était les États-Unis.

En plus du clivage Nord-Sud de longue date, les rumeurs ont fait état de débuts de fissures au sein du G-77 + la Chine, historiquement unifiés (un groupe de 132 pays en développement qui unissent leurs positions pour créer un bloc de négociation solide). Un certain nombre de pays en développement puissants, dont la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite, étaient en

désaccord avec une proposition émanant du micro État polynésien, Tuvalu, largement appuyé par AOSIS. Ceci a conduit de nombreux observateurs à estimer que l'unité du G-77 était en train de se détériorer. Le groupe, manifestement soucieux de présenter un front solide, avait toutefois rapidement organisé des points de presse pour souligner les points de consensus et de solidarité. Quelques rayons d'espoir ont percé les nuages lorsque les présidents des négociations – le protocole de Kyoto et le groupe pour une action de coopération à long terme (Long-term Cooperative Action - LCA) – ont présenté aux parties des versions plus allégées des textes actuels à prendre en considération comme base pour les décisions finales. Les présentations ont été faites vendredi, un jour avant l'arrivée des ministres à Copenhague. Certaines parties étaient irritées par le fait que les présidents aient fait la présentation de leurs textes sans y avoir été conviés. Toutefois, la profusion de textes étant en train de devenir ingérable, il est de plus en plus probable que le texte des présidents finisse par prévaloir. Si AOSIS et le groupe africain ont également présenté des projets de textes le même jour, il reste à voir comment ceux-ci seront pris en considération et, peut-être, incorporés.

Les questions commerciales se révèlent litigieuses

À certains égards, les négociations sur le changement climatique ont des incidences sur le commerce et le développement. Ces incidences sont ressorties comme des points de discordance centraux dans les négociations. Les problèmes posés sont liés aux points suivants:

Financement

Selon la Banque mondiale, entre 140 et 175 milliards de dollars US par an seront

nécessaires pour aider les pays en développement à réduire les émissions de gaz à effet de serre à un niveau qui empêchera un réchauffement mondial supérieur à 2°C. De fortes sommes sont également nécessaires pour faire face au coût de l'adaptation au changement climatique, de 30 à 100 milliards de dollars, en fonction de la source. Les engagements de financement souscrits jusqu'ici dans les négociations n'ont pas atteint ces niveaux. Vendredi, l'UE annonçait près de 10 milliards de dollars sur trois ans sous forme d'un fonds 'rapide'. Ceci est supérieur au financement initialement attendu de l'UE, mais reste bien inférieur aux niveaux demandés par les pays en développement. Des doutes subsistent sur les promesses d'autres pays développés, ainsi que sur les engagements de financement à long terme. Les États-Unis, par exemple, sont peu disposés à engager de hauts niveaux de financement à long terme, dans la crainte qu'ils ne soient pas approuvés par le Congrès.

Mesures aux frontières

Les gouvernements restent également divisés sur les mesures commerciales unilatérales qui, selon certains, protègent la compétitivité alors que d'autres soutiennent qu'elles aident à prendre en compte la régulation du changement climatique. Aux États-Unis, craignant que les réductions d'émissions ne lèsent l'industrie américaine – et la poussent à l'étranger, vers des pays ayant des normes d'émissions plus souples – les lobbies font pression en faveur de la protection par l'intermédiaire de mesures aux frontières. A Copenhague, le secrétaire américain au commerce, Gary Locke, a déclaré : "Il est très important pour nous d'avoir un terrain de jeu égal pour les entreprises américaines." Ce message a été réitéré à Washington, la semaine dernière,

lorsque le représentant démocrate de l'Ohio a déclaré qu'un projet de loi sur les changements climatiques ne serait pas voté au Sénat tant qu'il ne contiendrait pas un tarif sur le carbone – un sentiment partagé par d'autres membres du sénat et du congrès américains.

Les droits tarifaires sur le carbone suscitent toutefois une forte opposition des pays en développement, qui les perçoivent comme des mesures protectionnistes incompatibles avec les règles commerciales multilatérales. Le G-77 et la Chine essaient actuellement d'inclure une formule de prévention contre le recours à des mesures commerciales unilatérales, en instrumentalisant les changements climatiques. Les groupes de négociation qui couvrent la « vision commune » prépondérante et « les conséquences économiques et sociales des réponses adoptées » discutent tous deux de la question.

Dès samedi soir, on était parvenu à un accord sur un paragraphe d'introduction, mais le fond de la question restait non résolu. Les grands pays développés, notamment les États-Unis et l'UE, préfèrent une référence à l'article 3.5 déjà existant de la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui emprunte la formulation de l'article XX du GATT. Selon l'article 3.5 « Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce ... »

Le transfert de technologie est proposé comme un des moyens de prendre en compte les réponses idoines, une évolution intéressante sur ce sujet par rapport au rôle de la technologie dans la prise en compte de

la régulation et de l'adaptation. Un paragraphe toujours en discussion propose la création d'un « Forum pour entreprendre des activités, y compris l'identification et la prise en compte des conséquences économiques et sociales négatives des mesures de réponse, l'échange de renseignements, la promotion et la coopération sur les questions ayant trait aux stratégies de réponse, et l'examen des moyens de minimiser les conséquences négatives, en particulier dans les [pays] en développement. » Cette nouvelle proposition pourrait ouvrir la voie à une collaboration constructive entre les institutions et les acteurs du commerce et du climat.

Agriculture

Les discussions sur les « approches sectorielles fondées sur la coopération » dans le secteur agricole continuent de progresser et soulèvent manifestement des préoccupations commerciales pour les parties. Bien que le texte reste entre grands crochets, la formulation comprend des restrictions sur la création de normes de performance internationales ou sur « toute autre mesure qui pourrait affecter de manière négative le développement durable et entraîner des obstacles ou une distorsion pour le système commercial international de biens et de produits dans le secteur agricole. » Essentiellement, le langage opérationnel encouragerait la coopération sur la recherche, le développement et le transfert de technologies pour la régulation dans le secteur, notamment celles qui pourraient appuyer l'adaptation. Elles élargiraient également les travaux de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique – un organe sous l'égide de la Convention-cadre sur les changements climatiques - à la régulation dans ces secteurs « compte-tenu des liens avec l'adaptation », et à l'établissement d'un

programme de travail sous l'égide de cet organe. Contrairement à la version formulée il y a un mois, le nouveau texte prend en compte la relation entre l'agriculture et la sécurité alimentaire, ainsi que les intérêts des petits agriculteurs marginaux et les connaissances traditionnelles, qui sont des questions revêtant une importance particulière pour les pays en développement les plus pauvres.

Combustibles de soute

Les réglementations sur les combustibles du transport maritime et aérien, appelé 'combustibles de soute' constituent une autre question liée au commerce. Une taxe sur les combustibles de transport aurait des incidences claires pour le commerce mondial : près de 80% des produits sont transportés internationalement par bateau. S'ils ne sont pas couverts dans le cadre du protocole de Kyoto, les combustibles utilisés pour alimenter les navires, ainsi que les carburants pour le transport aérien, peuvent faire partie d'un nouvel accord sur le changement climatique. Il y a de multiples propositions sur la table à Copenhague, allant d'une taxe directe à système de plafonnement et d'échange. L'Australie, la Norvège, le Brésil et l'Inde approuvent une discussion sur les taxes sur les carburants de soute dans le cadre de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques. D'autres, notamment, le Mexique, Singapour, le Canada, les États-Unis, le Japon, Panama et la Chine, soutiennent que l'organisation maritime internationale devrait traiter des carburants de soute. Une proposition européenne implique que la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques fixe les buts et que l'organisation maritime internationale soit en charge de la mise en œuvre.

La semaine à venir

Les ministres sont arrivés durant le weekend et se réunissent en petits comités pour examiner certaines des questions en suspens les plus difficiles. Les Danois mènent des consultations individuelles avec des pays ainsi qu'avec des groupes. Bien qu'il n'y ait pas de programme de travail officiel pour les prochains jours, on s'attend à ce qu'il y ait des travaux de groupe, facilités par le ministre danois du climat et de l'énergie, qui préside le COP. Il est possible qu'il soit demandé à un groupe choisi de Chefs d'État de se réunir afin de surmonter toute impasse qui subsiste, quand ils seront sur place, mercredi ou jeudi.

L'ICTSD rendra compte, le 21 décembre, des avancées sur les questions commerciales et sur le résultat final, ainsi que sur les perspectives d'avenir. Il est d'ores et déjà admis que les négociations sur de nombreux détails se poursuivront après Copenhague, en vue du 16^{ème} COP, qui se tiendra en décembre 2010, à Mexico.

Discussions sur les conséquences économiques des mesures de réponse

- Les discussions étaient axées sur deux principaux points : la création d'un organe subsidiaire pour traiter des conséquences économiques et sociales des mesures de réponse ; et le point de savoir s'il fallait établir des engagements spécifiques pour les pays développés.
- Les pays développés ont affirmé que les mécanismes de notification qui existent déjà dans la Convention-cadre étaient suffisants, alors que les pays en développement se sont dits en faveur de la création d'un organe subsidiaire. Les pays en développement se sont également dits en faveur d'engagements pour les pays développés sur des

questions telles que l'interdiction de mesures unilatérales et de compensation pour des dommages déjà survenus.

- Le G-77, le groupe africain en particulier, appuie la mise en place d'un 'Forum permanent' pour traiter de la création d'un mécanisme institutionnel.
- Les pays en développement se sont dits en faveur de l'établissement d'engagements juridiquement contraignants détaillés pour les pays développés, une proposition généralement rejetée par les pays riches.
- L'Inde en particulier a déclaré qu'elle soutient l'idée de la création d'un mécanisme visant à empêcher des obstacles au commerce « arbitraires et injustifiés ». La délégation indienne faisait pression pour que ces obstacles soient classés comme mesures aux frontières « fiscales » et « non fiscales » liées à la fuite de carbone.

On reste encore loin d'un consensus sur le commerce et le changement climatique. Le G-77 soutient l'idée selon laquelle le texte devrait faire référence à l'article 3.5 de la Convention, qui interdit l'adoption de mesures de régulation arbitraires et injustifiées pouvant affecter le commerce international.

www.ictsd.org

© Passerelles, Synthèse Bimensuelle sur le commerce et le développement durable est produit par ICTSD et ENDA Tiers Monde. Responsables de publication : Taoufik Ben Abdallah (ENDA) et Andrew Crosby (ICTSD)

Rédaction : Cheikh Tidiane DIEYE, Bathie CISS et El Hadji Abdourahmane DIOUF. Merci de faire circuler et de diffuser largement ce bulletin dans vos propres réseaux. Des extraits de cette publication peuvent être utilisés dans un but non lucratif à condition d'en citer l'origine.