



# Passerelles Mise à jour COP15

No.3

UNFCCC COP15, Copenhague 2009

23 Décembre

## Mise à jour N° 3 : Politique de haut niveau confrontée à un faible degré d'ambition: bilan de la COP 15

*Au moment où, épuisés et dépités, les délégués regagnent leurs capitales, TNI offre un bilan des négociations sur le changement climatique de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques. Celui-ci est le dernier d'une série de trois mises à jour d'ICTSD sur la COP15. Les mises à jour sur Copenhague sont disponibles en plusieurs langues sur : <http://ictsd.org/climate-change/copenhagen-updates/>.*

La Conférence des Nations-Unies sur le changement climatique a évité de peu une catastrophe totale après deux semaines de négociations acerbes. Un groupe choisi de dirigeants réunis à huis clos, vendredi dans la soirée, à mis au point un accord politique, alors que près de cent de leurs homologues étaient installés dans une autre salle. En dépit d'une entente entre les économies majeures – également appelés « émetteurs majeurs » - dont l'aval est crucial pour la prise en compte du changement climatique, l'accord conclu à Copenhague est insuffisant pour résoudre les éléments les plus critiques qui seront de nature à stabiliser l'atmosphère, protéger les communautés vulnérables contre les dégâts et garantir la poursuite du développement durable des pays en développement.

L'« Accord de Copenhague », - «Copenhague Accord», - sous l'égide des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud, n'est pas un pacte politiquement contraignant, tel qu'initialement espéré par les parties lorsqu'ensemble, elles se sont mises en Route pour Copenhague, il y a deux ans, lors de la COP14. Les négociations à Copenhague, clôturées samedi, ont suscité beaucoup de méfiance vis-à-vis du processus dirigé par Lars Lokke Rasmussen, premier ministre danois, Président de la Conférence. Au cours des derniers jours, à l'arrivée au Danemark de plus de cent chefs d'État, un accord était loin d'être prêt. Peu

désireux de rentrer chez eux les mains vides, le petit groupe de dirigeants politiques a pris la plume pour élaborer un accord, alors que la majeure partie des dirigeants et de leurs ministres attendaient dans la salle de la plénière. Lorsque l'Accord est sorti, tard dans la soirée, de nombreux dirigeants n'avaient effectivement pas été consultés, et les esprits s'étaient échauffés. Un certain nombre de pays ont fini par rejeter l'Accord, qui a finalement été relégué à une annexe qui a été « notée » dans leurs conclusions.

En effet, l'Accord est une déclaration politique émanant de quelques-uns, appuyée par certains et non acceptée par d'autres. On ne voit pas bien ce qui arrivera à l'accord et quel sera son statut formel en prévision de la prochaine COP. Les processus inclusifs des Nations-Unies ont été marginalisés dans le but d'arriver à une décision, sous le nez du secrétaire général, et avec la facilitation du Secrétariat de la Convention lui-même. Il reste à déterminer l'impact de la COP15 sur l'avenir de la prise de décision multilatérale sur le changement climatique ; toutefois, il est indéniable que pour nombre de pays, ceci a ébranlé la confiance dans le système.

### Anatomie de l'Accord

L'Accord concède que le monde a besoin d'empêcher une hausse du réchauffement climatique mondial de plus de 2 degrés Celsius par rapport à l'époque préindustrielle. Malgré qu'il ne spécifie pas de réductions d'émissions plus importantes pour les pays développés – un facteur clé pour éviter la limite de 2 degrés. Notamment, la majeure partie des 193 signataires de la Convention des Nations-Unies sur les changements climatiques – ceux représentés dans l'Alliance des petits États insulaires (Alliance of Small Island States - AOSIS), les pays les moins avancés (PMA) et le Groupe africain – ont tous

averti que 1,5 degré était la limite absolue et que les 2 degrés entraîneraient des souffrances, des migrations de masse et même des décès pour nombre de leurs citoyens. En plus du manque de spécificité sur l'atténuation par les pays développés, l'Accord énonce une intention très générale des pays en développement de freiner volontairement l'intensité carbone.

L'Accord affirme la promesse d'un fond de 30 milliards de dollars US sur une période de trois ans pour aider les pays en développement dans leur adaptation. Et fixer l'objectif de 100 milliards de dollars US de financement annuel d'ici 2020. Toutefois, le niveau de financement espéré est bien inférieur aux sommes calculées par des entités telles que la Banque mondiale, McKinsey et le Programme des Nations-Unies pour le développement, entre autres, pour s'atteler à l'adaptation et à l'atténuation.<sup>1</sup> En outre, ce fond comprendra une part indéterminée de financement tant public que privé, sans aucune certitude qu'il atteindra le niveau requis, et ce qui est encore plus important, sans garantie du financement durable qui fait cruellement défaut ou de la facilité d'accès dont les pays en développement ont besoin.

Un élément final de l'Accord de Copenhague qui a créé le plus de difficulté est la question de l'établissement de rapports et de la transparence des réductions d'émissions. Cette question a été d'une importance primordiale pour les États-Unis, mais aussi la plus litigieuse pour les Chinois, qui la percevait comme une atteinte à la souveraineté nationale et comme un moyen de contrôle de la compétitivité pour les pays développés. Le résultat final a été que les actions d'atténuation prises indépendamment du soutien international ne feraient l'objet de rapports qu'à travers les Communications nationales – un outil d'établissement de rapports standard sous la supervision de la Convention-cadre des Nations-Unies pour les changements climatiques – tous les

deux ans. Les actions d'atténuation menées avec le soutien international seront inscrites dans un registre et feront l'objet de mesure, de rapports et de vérification internationaux. Notamment, pour assurer ces outils de transparence, les États-Unis ont dû renoncer à la référence « la réduction globale de 50% d'ici 2050 » qui figurait initialement dans l'accord. Les implications de telles prescriptions seront certainement mises en lumière à mesure que le processus de la LCA (Long-term cooperative action to address climate change) progresse et que l'orientation politique découlant de l'Accord commence à peser sur la définition du texte.

Les échéances ont été repoussées pour un accord international sur le changement climatique, bien que l'on ne voie pas très bien jusqu'où, car l'Accord ne fixe pas de date butoir pour l'élaboration d'un traité internationalement contraignant. Parmi les décisions prises à la COP, les Parties ont été en mesure de convenir de poursuivre le processus de négociation, et les Groupes de travail ad-hoc sur l'Action de coopération à long terme (LCA) et sur le Protocole de Kyoto jusqu'à l'an prochain. Notamment, une proposition visant à mener des négociations permanentes à Genève, en Suisse, l'année prochaine, a suscité un certain soutien. Cette configuration ressemblerait à celle d'autres négociations internationales complexes, et nombre de pays en développement y sont favorables, car elle leur permettrait d'avoir accès au soutien de leurs missions permanentes à Genève, où nombre d'entre eux disposent d'une capacité de négociation économique, sociale et environnementale permanente.

### Questions commerciales – bilan

Pour parvenir à un accord global qui touche directement la consommation et la production, il y a lieu de prendre en considération les implications commerciales. En effet, la non-signature du Protocole de Kyoto par les États-Unis était directement liée au fait que le Congrès américain considérait qu'il confère aux pays en développement des avantages commerciaux inévitables car ces pays ne sont pas tenus au respect des mêmes normes de production. Cette fois-ci, les groupes d'intérêt du travail et de l'industrie aux États-Unis exigent des mesures aux

---

<sup>1</sup> "Bridging climate change financing and trade-related assistance: Relevant issues for vulnerable developing countries", BioRes Review, décembre 2009, <http://ictsd.org/i/news/bioresreview/64075/>

frontières afin de permettre le vote de législations nationales visant à prendre en compte les émissions et l'énergie. Cette question a conduit les commentateurs à avertir que le vote de la loi pouvait déclencher «une guerre commerciale verte» entre les pays, nécessitant un règlement des différends à l'OMC et tendant des relations entre pays déjà délicates.

Sur une question connexe, les carburants notoirement sales utilisés dans l'aviation et la marine ont occupé le devant de la scène à Copenhague, un certain nombre de pays appelant à des prélèvements internationaux sur les carburants de soute. Ces carburants ne faisaient pas l'objet de réglementations dans le protocole de Kyoto. Ceci peut toutefois changer, dans le cadre d'un nouvel accord sur le changement climatique. Un certain nombre de propositions ont été présentées, allant d'une taxe directe à un système de plafonnement et d'échanges.

Au vu de la sensibilité des questions de changement climatique qui ont des incidences sur le commerce international, il n'est guère surprenant que ces sujets de négociation restent non résolus. Vous trouverez ci-dessous un résumé du résultat des négociations dans les domaines qui touchent très directement le commerce international et le développement.

#### *Mesures aux frontières pour le carbone*

Qu'on les qualifie d'ajustements aux frontières pour le carbone, d'ajustements fiscaux aux frontières, ou de mesures fiscales aux frontières, on parle de la même chose : des mesures unilatérales qu'un État impose lorsqu'un bien est importé d'un pays qui n'a pas 'compensé de manière comparable' le gaz à effet de serre associé à la production de ce bien. Les mesures aux frontières pour le carbone sont hautement litigieuses. D'une part, les groupes d'intérêt dans les pays développés craignent que des réglementations nationales sur les émissions n'encouragent les industries à s'installer dans des pays qui appliquent des normes moins rigoureuses. C'est une préoccupation exprimée à Washington, où les législateurs envisagent une législation qui mettrait en œuvre les ajustements aux frontières pour le carbone dans le cadre d'un plus large paquet de politiques ayant trait au changement climatique.

*Cependant, de nombreux pays en développement résistent aux mesures aux frontières pour le carbone. «Nous y sommes totalement opposés – totalement opposés,» déclarait le négociateur indien à Copenhague, Jairam Ramesh, résumant le point de vue de nombreux pays en développement sur les ajustements aux frontières pour le carbone. Le spectre de tels ajustements suscite au moins trois préoccupations : (i) que les ajustements aux frontières pour le carbone soient en contradiction avec les règles commerciales internationales, qui prescrivent un traitement égal entre biens égaux ; (ii) que les ajustements aux frontières pour le carbone soient fixés comme une forme déguisée de protectionnisme ; et (iii) que la notion d'action aux frontières pour le carbone néglige et sape le principe de responsabilités communes mais différenciées entre pays à des niveaux différents de développement.*

Les mesures aux frontières pour le carbone sont prises en compte dans le texte sur les conséquences économiques et sociales potentielles des mesures de réponse. Trois options sont présentées. La première est une formulation forte interdisant leur utilisation. La seconde option emprunterait l'article 3.5 existant de la Convention-cadre sur les changements climatiques, qui utilise le libellé de l'article XX du GATT. L'article 3.5 énonce : « 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 ... » Une troisième proposition emprunte également à l'article 3.5, mais inclut une formulation plus précise qui prévoit une flexibilité additionnelle pour les parties, et peut-être une formulation modérée acceptable par tous.

En plus des ajustements aux frontières pour le carbone, de nombreux pays présents à Copenhague ont fait part de leur préoccupation à propos des effets sur la compétitivité des autorisations d'émission gratuite comme outil faisant partie intégrante des régimes de plafonnement et d'échange. On peut soutenir que de telles autorisations équivalent à une subvention et que, comme cela est le cas pour toute mesure différenciée de réponse sur le carbone, elles seraient de nature à affecter les coûts relatifs de

production de biens commercialisables à l'échelle internationale. L'Accord de Copenhague ne contient aucune formulation sur les ajustements aux frontières pour le carbone ou sur les autorisations.

#### *Agriculture*

Le secteur agricole a enfin bénéficié d'une attention particulière dans les négociations sur le changement climatique, au cours de la période menant à Copenhague et lors de la COP elle-même, pour deux raisons essentielles : en premier lieu, la production agricole contribue largement au gaz à effet de serre et est responsable d'au moins 14% des émissions globales ; en second lieu, le secteur sera fortement affecté par les hausses de température, les sécheresses, les inondations et la pluviométrie imprévisible associées au réchauffement planétaire. Le groupe de négociation sur les approches sectorielles a élaboré un texte qui se concentre uniquement sur le secteur agricole. Arrivé à Copenhague, ce texte comportait bon nombre de grands crochets, indiquant le peu de consensus qu'il suscitait. Toutefois, le texte a évolué lors des négociations menées à Copenhague et met à présent l'accent sur la relation entre le changement climatique et la sécurité alimentaire. Le texte reconnaît également l'importance des connaissances traditionnelles et appelle à la mise en place d'un programme de travail spécial sur la question. Nombre de scientifiques et d'experts restent perplexes face à l'attention très inégale dont bénéficient la forêt et l'agriculture dans le contexte de la Convention-cadre sur les changements climatiques, en accordant à ces deux questions le même traitement accordé à des questions similaires sur l'utilisation des terres, aux fonctions de la séquestration du carbone et aux émissions.

#### *Technologie et propriété intellectuelle*

On peut soutenir que le plus grand obstacle à une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre est le développement de nouvelles technologies qui soustrairont le monde de sa dépendance vis-à-vis des combustibles fossiles. Ce défi est particulièrement lourd dans les pays en développement où la capacité à développer de telles technologies ou à y avoir accès fait souvent défaut. Des efforts visant à rendre les technologies

vertes disponibles et utilisables sont déployés sur un certain nombre de fronts dans les négociations sur la Convention-cadre. Les parties sont en train d'examiner un éventail de mécanismes, de fonds et de plans dont certains reflètent des initiatives qui ayant pour cadre l'OMC. À cet égard, il est à noter que l'Accord de Copenhague appelle à la mise en place d'un « Mécanisme pour la technologie » destiné à rehausser l'action sur le développement et le transfert de technologie. Un tel mécanisme nécessitera un développement plus poussé et des mesures de mise en œuvre que les Parties auront à approfondir dans leurs négociations dans le cadre de la LCA.

#### *Adaptation et financement*

Le financement est le point important des négociations. Bien que les estimations varient, il est incontestable que l'adaptation et l'atténuation du changement climatique seront coûteuses. Pour les PMA et les petits États en développement insulaires en particulier, des sources de financement prévisibles à long terme sont essentielles pour qu'ils s'adaptent aux changements d'environnements et d'économies découlant du changement climatique. Selon les estimations de la Banque mondiale en 2009, entre 140 et 175 milliards de dollars US seront nécessaires afin d'aider les pays en développement à mettre en œuvre les mesures d'atténuation requises pour empêcher un réchauffement global supérieur à 2 degrés Celsius. Il faudra davantage de milliards de dollars pour aider les pays en développement à s'ajuster aux changements environnementaux entraînés par le réchauffement planétaire.

Les États-Unis, l'UE et le Japon ont fait la une des journaux avec leurs annonces de financement à Copenhague. Dans le cas de l'UE, près de 10 milliards de dollars ont été promis sur trois ans en vue d'un financement 'rapide', plus qu'initialement attendu des coffres de l'UE. Le Japon a également offert 15 milliards de dollars sur trois ans, ce qui rapproche les gouvernements des 10 milliards à collecter par an au cours des trois prochaines années, un montant promis à Copenhague. Dans le même temps, les États-Unis ont fait part de leur soutien à la mise en place d'un fond pour le changement climatique d'un montant de 100 milliards de dollars par an, d'ici 2020, qui serait

financé par une combinaison de sources à la fois publiques et privées. Toutefois, les détails les plus importants liés au financement à long terme restent absents, notamment la provenance des 100 milliards de dollars annuels.

### Rassembler les morceaux

Il ne fait aucun doute que la gouvernance internationale et le processus de prise de décision à l'ONU en ont pris un coup à Copenhague. Les parties quittent la conférence avec moins d'assurance et de confiance envers les institutions, ainsi que dans leur capacité à parvenir à des résultats. Les dirigeants du monde sont peu susceptibles de se réunir de nouveau en faveur de cette cause, au moins dans le court terme, au vu de la maladresse et même, selon certains, du manque de respect, avec lesquels ils ont été traités.

Quant au changement climatique, le monde est n'est guère plus proche qu'il y a deux ans d'une résolution de la question à travers des processus politiques internationaux. En l'absence de traité, les questions commerciales commenceront à empiéter encore davantage sur le territoire de la politique climatique, en particulier eu égard à l'évolution des ajustements aux frontières pour le carbone et des réponses à ces ajustements. Dans le même temps, en l'absence de signaux réglementaires clairs au niveau international, le marché du carbone, avec tout son potentiel en matière d'investissement et de technologie, reste vulnérable, et les flux vers la recherche et le développement pour le changement climatique ne seront peut-être pas aussi abondants – une autre omission flagrante de l'Accord de Copenhague.

Au cours des douze mois qui nous séparent de la COP de Mexico City, l'an prochain, le chemin à parcourir ne sera pas sans heurts. Les réalisations à Copenhague peuvent être enregistrées dans le domaine du dialogue et de la conscientisation. Dans le premier cas, des échanges francs, sans précédent, ont eu lieu entre les économies émettrices majeures au niveau politique le plus élevé. Les divergences ont été clairement formulées ; on ne peut plus imputer l'amertume à une incapacité supposée des négociateurs à combler les divergences techniques. Le gouffre qui existe dans la volonté politique et les mandats a été révélé. Par ailleurs, si le scepticisme est

grandissant dans des pans du public, de plus en plus de personnes à travers le monde prennent conscience du changement climatique, de ses causes et de ses risques. Ce sont-là des étapes importantes d'une avancée vers des solutions nécessaires et efficaces. D'ici à Mexico en 2010, la balle est autant dans le camp des législateurs aux États-Unis et des mandats à travers le monde que dans celui des dirigeants politiques.

[www.ictsd.org](http://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.