

Enjeux, décisions et décryptage de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Durban (COP 17)



Stéphane POUFFARY travaille dans le domaine de la coopération internationale depuis plus de 25 ans. Il est le fondateur et Président d'ENERGIES 2050, une Organisation internationale Non Gouvernementale (ONG) qui travaille sur les questions associées au développement durable, au changement climatique et aux défis énergétiques. En parallèle, il conduit des recherches sur les modalités du changement de comportement des citoyens au regard des défis climatiques et énergétiques au laboratoire d'ethnologie et d'anthropologie de l'Université de Nice Sophia Antipolis. Il a travaillé pendant plus de 10 ans, jusqu'en juillet 2010, à l'Agence française de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) en tant que Chef de la Cellule Expertise Internationale pour la Maîtrise de l'Énergie. Il a été un des membres fondateurs de l'Initiative Bâtiments durables et changement climatique (SBCI) du PNUÉ -Programme des Nations-Unies pour l'Environnement-. Il intervient dans une dizaine d'Universités, d'écoles d'ingénieurs et de formations professionnelles ainsi que dans de nombreux réseaux internationaux.

Contact : stephane.pouffary@energies2050.org

Après avoir rappelé les enjeux et défis que pose la question du changement climatique, nous présenterons quelles étaient les attentes de la Conférence qui s'est déroulée à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011. Nous verrons ensuite quels sont les enjeux spécifiques pour les pays africains et, d'une manière générale, pour les pays en développement. Enfin nous analyserons les principaux résultats de cette Conférence.

Une Conférence en terre africaine pour changer le monde



Nous évoluons dans un agenda international extrêmement tendu dans lequel la question climatique est régulièrement mise en avant comme un des enjeux majeurs pour l'avenir de nos sociétés. La mobilisation autour de la Conférence de Durban aura très clairement rappelé à ceux qui auraient pu l'oublier ou vouloir en minimiser les effets. Réalité pour ceux qui en subissent déjà les conséquences de manière très concrète et souvent brutale ou simple enjeu économique et politique pour les autres, il n'en demeure pas moins que notre futur dépendra bel et bien de la capacité de nos sociétés à mettre en place un système équitable à même de contenir la hausse moyenne des températures en dessous de 2°C.

Ceci étant dit, au-delà de cette prise de conscience plus ou moins partagée, la question des moyens à mettre en œuvre

pour stabiliser le climat reste entière et est très loin d'être consensuelle. Le temps nous fait cruellement défaut et il s'agit d'agir le plus rapidement possible et de mettre en œuvre les moyens à même de limiter les impacts de l'activité humaine tout en assurant les conditions d'un développement harmonieux de nos sociétés et en gardant à l'esprit l'indispensable solidarité à établir entre pays industrialisés, économies en transition et pays en développement.

La communauté scientifique internationale, qu'il s'agisse des experts du GIEC (Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat), de l'OMM (Organisation Météorologique Mondiale), du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) ou de l'AIE (Agence Internationale de l'Energie), est unanime pour dénoncer les dangers d'une dérive climatique imminente. L'amplification des événements météorolo-

giques extrêmes et l'augmentation significative des émissions de gaz à effet de serre (GES) avec un niveau de concentration jamais atteint sont là pour nous rappeler que le calendrier se précipite d'année en année.

En marge de la Conférence de Durban, certains n'ont pas manqué de rappeler qu'au-delà du climat, nos sociétés étaient confrontées à des défis sociaux, écologiques et économiques inédits dans leur ampleur, complexité et interdépendance et que la multiplication des urgences limitait la capacité des Etats à intervenir. Cette affirmation est une réalité et le monde tel que nous l'avons connu et sur lequel s'est construite notre histoire récente ne sera probablement pas en mesure de répondre à ces défis sans une profonde remise en question de son organisation.

Durban : une exigence de résultats pour faire face à l'urgence

C'est dans ce contexte que la 17e Conférence des Parties (COP-17) à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) s'est déroulée (également la 7ème Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CRP-7), le mot Partie désignant ici les Etats ou Groupes d'Etats concernés). C'est aussi pourquoi la Conférence se devait d'être un succès même si chacun présentait que, malgré l'urgence de la situation, cette réunion risquait de n'être qu'au mieux le (re)commencement d'un long processus de négociation avant la possible mise en place d'un nouveau système de gouvernance. Au regard du cuisant échec de Copenhague en 2009 et face à des forces d'opposition réelles, l'attente minimum était que le processus reste inscrit dans un cadre onusien afin de pouvoir continuer à donner du sens au multilatéralisme international. Les plus optimistes espéraient pour leur part que cette Conférence organisée pour la première fois en terre africaine puisse donner naissance à une politique climatique internationale ambitieuse et solidaire.

La conférence de Durban avait pour principal objectif de donner un nouvel élan aux négociations sur le climat après l'échec de Copenhague en 2009 et le sauvetage in-extremis du processus onusien à Cancun en 2010. Il s'agissait notamment de redéfinir une vision partagée sur le long terme au regard de la nouvelle organisation mondiale sans perdre de vue « l'histoire climatique » en terme de responsabilité partagée mais différenciée.



L'objectif reste de maintenir le réchauffement planétaire à un niveau inférieur à 2°C (voire idéalement à moins de 1,5°C) pour limiter les conséquences du changement climatique (cet objectif est partagé à de rares exceptions près par l'intégralité de la communauté scientifique internationale). Pour se faire, les pays industrialisés (PI) historiquement responsables des émissions de GES se sont engagés à progressivement réduire leurs émissions afin de permettre aux pays en développement (PED) historiquement non responsables d'augmenter leurs émissions de manière raisonnée pour se développer - l'objectif à terme étant une diminution globale des émissions mondiales à un niveau tel que les effets du changement climatique ne soient pas néfastes pour l'homme et pour la planète. Dans une perspective plus lointaine, l'ensemble des pays devra contribuer à l'effort de réduction selon des mécanismes mesurables, rapportables et vérifiables au niveau international. A court terme, au-delà des efforts que les PI doivent réaliser chez eux, il s'agit d'accompagner économiquement et technologiquement les PED afin qu'ils puissent s'adapter à la contrainte climatique, c'est-à-dire à faire face à ces conséquences (adaptation) tout en leur permettant de se développer selon des trajectoires à faible intensité en terme d'émissions de GES (transfert technologique).

Pour ce faire, il s'agissait de mettre en place un régime climatique international sous une forme à définir, avec des objectifs de réduction ambitieux mais réalistes dans un esprit de solidarité et d'équité afin de respecter l'esprit de la CCNUCC de 1992.

Durban se devait donc d'apporter des réponses précises et concrètes sur :

- l'avenir du Protocole de Kyoto -PK- (il s'agit à ce jour du seul instrument international juridiquement contraignant qui sous sa forme actuelle expirera le 31 décembre 2012),
- la recherche d'un accord juridiquement contraignant, ambitieux et équitable sur le climat,
- la mise en oeuvre des accords de Cancun notamment au regard des financements additionnels pour le climat, promis à partir de 2013 et jusqu'en 2020 pour répondre aux besoins en terme d'adaptation des pays les plus pauvres (100 milliards de dollars par an à partir de fin 2012 et jusqu'à 2020) ; l'accompagnement technologique des PED pour un développement sobre en GES ou encore des avancées sur la mise en oeuvre REDD+,
- la définition des objectifs de réduction de GES nécessaires pour rester dans l'objectif des 2°C et un accord sur la date à venir du pic des émissions.

Enjeux de Durban : Le cas de l'Afrique & l'urgence pour la communauté internationale de respecter ses engagements



L'Afrique fait partie des continents les plus vulnérables et les plus affectés par les conséquences du réchauffement climatique, et ce tout en faisant partie des pays les moins émetteurs de GES (exception faite de l'Afrique du Sud et de certains pays d'Afrique du Nord, la contribution des pays africains aux émissions totales de GES reste marginale). On rappellera, par exemple, que l'Afrique sub-saharienne représente moins de 4 % du total mondial.

Officiellement, l'Afrique fait l'objet de toutes les attentions. Les promesses y sont souvent très importantes, mais dès lors qu'il s'agit de les mettre en oeuvre force est de constater que la réalité est relativement différente. De Conférence des Parties en Conférence des Parties, le constat reste le même. Malgré quelques rares améliorations, l'écart entre les engagements annoncés et la réalité sur le terrain reste le même, voire se

creuse dans certains secteurs.

A cela plusieurs raisons, telles que la difficulté pour l'Afrique de porter ses messages dans un nombre trop important d'instances sans avoir un nombre suffisant de représentants si l'on compare la taille de ses délégations à celle des pays industrialisés. De plus, il y a trop de groupes, de comités, de réunions et les groupes constitués ne sont pas toujours homogènes d'une instance à l'autre. Il y a trop d'intérêts divergents et parfois les positions affichées sont même contradictoires d'une instance à l'autre. Les positions du G77 [coalition de pays émergents] et de la Chine illustrent bien la complexité de cette réalité dans laquelle l'Afrique est rarement en position d'arbitre.

On constate par ailleurs une difficulté pour certains pays africains en ce qui concerne l'accès à des fonds existants, compte tenu de la complexité des démarches et des contraintes

qu'impliquent les modalités d'accès aux financements-climat. Il faudrait parler également du très faible pouvoir économique de certains pays africains, inversement proportionnel au besoin de financement pour l'adaptation.

Sur ce sujet, les pays africains plaident pour un accès direct et simplifié aux financements-climat, sans avoir à passer par des agences spécialisées aux procédures complexes et aux demandes souvent rédhitoires. Dans le même esprit, des enveloppes par pays pourraient permettre de fluidifier l'accès à ces financements, qui par ailleurs devraient être répartis à parts égales entre l'adaptation et l'atténuation. L'origine des fonds devrait être transparente et devrait provenir de fonds additionnels. Pour la partie « adaptation », ces fonds devraient être alimentés essentiellement par des dons et non par des prêts. Enfin, au-delà de l'ambition des montants annoncés, il convient sans plus attendre de mettre en œuvre concrètement les financements et de définir les modalités pour donner de la crédibilité aux engagements pris. Pour finir, les fonds promis notamment dans le cadre des financements précoces doivent être réellement décaissés. Même pour l'après 2012, il est temps de commencer à alimenter un Fonds pour qu'il soit opérationnel le moment venu.

Aujourd'hui, l'Afrique peine encore à imposer son point de vue dans les négociations climatiques. La nouveauté à Durban c'est que le Groupe Afrique a parlé d'une seule voix et qu'il a commencé à se faire entendre. Même si les progrès sont encore timides, l'Afrique doit moins chercher à convaincre et plus à exiger. A l'instar de la société civile africaine qui s'est renforcée ces dernières années, les délégués africains doivent se positionner au cœur des négociations et faire entendre leur voix car de fait, les populations concernées se trouvent au cœur des conséquences climatiques. Le Paquet de décisions de Durban comme nous allons le voir dans le paragraphe suivant n'a malheureusement pas été à la hauteur des besoins africains.

UN ACCORD DIPLOMATIQUE INATTENDU SUR FOND DE DESACCORD APRES PLUS DE 30 HEURES DE PROLONGATION



Initialement devant prendre fin le vendredi 9 décembre, la Conférence s'est finalement terminée le dimanche 11 à 6h15 du matin après deux nuits quasiment blanches.

Face à cette inhabituelle prolongation, une partie des délégués a du partir faute d'avoir pu modifier dans l'urgence leurs billets de retour compte tenu du prix exorbitant demandé par les compagnies aériennes. Le Ministre de l'Environnement allemand se déclarera préoccupé par cette situation : « il reste très peu de temps, certaines délégations doivent partir ». Un diplomate africain dira même « les diplomates du Nord auraient-ils oublié que dans une négociation chacun doit être traité avec un respect réciproque et combien cela peut être gênant pour un négociateur de devoir partir alors même que rien n'est finalisé juste pour des questions de prix de billet d'avion ? » (1).

Madame Maite Nkoana-Mashabane, Ministre sud-africaine des affaires étrangères et Présidente de la Conférence, invitera à plusieurs reprises dans les plénières qui se dérouleront dans la nuit du samedi à dimanche, les Parties à accepter le « Paquet de Durban »

en l'état pour que Durban ne soit pas associé à un échec. La Présidente reconnaîtra que certains trouveront les documents mis sur la table insuffisants et que d'autres les trouveront déjà beaucoup trop ambitieux. Pour autant, elle soulignera la bonne volonté générale de l'ensemble des Parties et rappellera le caractère exceptionnel et emblématique de la Conférence de Durban en Terre d'Afrique. C'est pourquoi elle plaidera sans relâche pour un accord ouvrant la porte à des travaux additionnels, sachant que 2012 devait permettre d'aller plus en avant et que les textes définitifs seraient présentés à la COP 18 au Qatar en décembre 2012.

Les textes produits par les groupes AWG-KP (Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements pour les Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto) et AWG-LCA (Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention) ne seront pas validés et les délégués membres de ces groupes témoigneront jusqu'au bout de profondes divergences sur le fonds et sur la forme alors même que ces Groupes travaillent ensemble sur ces sujets depuis plusieurs mois.

In fine, les documents seront présentés en l'état dans les plénières finales sous l'entière responsabilité des Présidents qui feront simplement état des divergences.

La plénière de clôture tôt le dimanche matin restera gravée dans les mémoires et malgré de profondes divergences sur le fonds et sur la forme les documents seront finalement approuvés, chacun faisant preuve de « flexibilité ». Les interventions de certains pays resteront des morceaux d'anthologie (2).

Pour surmonter certaines divergences apparemment inconciliables, la Présidente de la Conférence descendra de l'estrade avec le Secrétariat, et elle organisera une consultation informelle avec un groupe de délégués rassemblés autour d'elle en pleine salle plénière pour « décider » d'une reformulation des mots à faire figurer dans l'accord final. La scène durera moins de 5 minutes. La Présidente et le secrétariat remonteront ensuite sur l'estrade et la plénière reprendra son cours.

Les représentants des 190 pays participants se sont entendus sur une feuille de route pour négocier d'ici à 2015 un accord global qui entrerait en vigueur en 2020. La grande nouveauté est que cet accord concernera l'ensemble des grands pays émetteurs (Chine et Etats-Unis compris) et qu'il prendra la forme « d'un protocole, un autre instrument ou une solution concertée ayant force légale » mais qu'il ne sera pas "juridiquement contraignant" (les européens voulaient qu'il le soit). Chacun appréciera la subtilité de la formulation et son manque

de clarté sur la réalité du futur régime qui sera mis en place mais pour autant cette décision ouvre la porte à une suite et à ce titre c'est déjà une victoire certaine.

Le Paquet de Durban reste imprécis sur plus d'un point. Au-delà d'un engagement à venir, il ne donne aucune précision sur le renforcement des engagements que doivent prendre dès à présent les pays afin de maintenir le réchauffement sous le seuil de 2°C.

Sur le principe, le Protocole de Kyoto dans l'esprit est prolongé ainsi que les mécanismes de flexibilité associés (mécanismes carbone et notamment le Mécanisme de développement propre qui permet de développer des projets dans les pays du Sud avec des technologies moins émettrices de GES). Les NAMAs (Actions d'atténuation appropriées au niveau national) en tant que mécanisme financier innovant d'accompagnement des stratégies nationales à mettre en place tant sur les questions d'adaptation que d'atténuation répondent de la même logique.

Sur le principe le Fonds Vert a été réaffirmé sans pour autant que soit abordée la question de la provenance des fonds et des modalités de mise en œuvre. Ce Fonds qui devrait commencer à être opérationnel d'ici à la fin 2012 reste en l'état une coquille vide. La représentante du Venezuela aura cette formule plus qu'explicite : « Un Fonds vert fait de promesse, de 100 milliards de promesses mais vide !! ».

Tentative de conclusion... 2012, l'année de toutes les décisions



européenne et qui recevra les hommages appuyés de plusieurs délégations au cours de la soirée de clôture.

Pour autant, Durban ouvre la porte à un « après » et ce point mérite d'être souligné. Toutes les grandes économies se sont engagées sur l'avenir en faveur d'un régime international. La Chine et les Etats-Unis historiquement responsable d'un blocage des négociations se sont engagés sur la mise en place d'un texte « ayant force légale » à finaliser d'ici à 2015 pour une mise en vigueur en 2020 et, même si les contours sont encore flous, la perspective d'un dialogue possible est déjà un véritable succès qui redonne au processus onusien multilatéral toutes ses lettres de noblesse.

Les Organisations non gouvernementales ont, d'une voix unanime, critiqué

Malgré cette prolongation, force est de constater la faiblesse des engagements pris. Durban marquera bel et bien notre histoire contemporaine mais plus comme un témoin gênant de l'incapacité pour nos gouvernements à répondre solidairement et dans un esprit de responsabilité partagée aux urgences qui plaident pour une action immédiate.

L'histoire se souviendra de ceux qui auront œuvré pour qu'une issue positive soit trouvée et à ce titre il convient de souligner la constance et l'ambition des propositions portées par l'Union

cette absence de nouveaux engagements concrets et chacun selon ses thématiques d'intervention a souligné l'absence de décisions formelles (agriculture, financement, accès à l'énergie...). De fait, l'ambition minimale du texte ne peut être contestée. Les phrases, à force d'être consensuelles, se sont vidées de leur sens. L'ambition est restée intacte dans les mots, et la compréhension de l'urgence semble partagée... Mais les décisions sont presque toutes reportées à 2012, voire à plus loin. L'imprécision domine. La question du financement est réaffirmée mais le texte ne contient presque rien sur les

modalités de mise en œuvre et sur l'origine des fonds. Le statut de la suite du Protocole de Kyoto n'est pas explicitement abordé. Les divergences historiques sur la notion de « responsabilité partagée mais différenciée » sont omniprésentes. Chacun semble avoir campé sur ses positions et le désaccord persiste. De fait, les questions de « l'équité » et de « la justice climatique » sont quasiment absentes.

A la fin de la Conférence, Christiana Figueres, Secrétaire exécutive de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a écrit sur Twitter : « En l'honneur de Mandela : cela a toujours l'air impossible, jusqu'à ce que ce soit fait. Et c'est fait ! »

Au-delà de l'enthousiasme de cette déclaration, tout reste encore à écrire d'ici à la prochaine Conférence qui se tiendra fin 2012 au Qatar. Espérons que le fait qu'il s'agisse du pays qui produit le plus d'émissions de CO2 par habitant au monde ne soit pas annonciateur de la faiblesse des engagements à venir.

Pour conclure, il convient quand même de rappeler que nos trajectoires actuelles en termes de GES nous conduisent à un scénario compris entre 3 et 5°C d'augmentation de la température.

Il convient également de ne pas oublier que le Canada vient

d'annoncer son retrait du Protocole de Kyoto qui, pour mémoire, relevait d'un engagement pris formellement et volontairement par ce pays. La raison invoquée est que les Etats-Unis et la Chine ne sont pas couverts par le PK.

Chacun aura compris que le risque est grand et que Durban, même en en faisant une lecture positive et constructive, restera un cuisant échec de la diplomatie internationale.

Echec pour les uns ou succès pour les autres, la Conférence de Durban restera gravée dans les mémoires. Chacun se souviendra des Etats incapables à dépasser leurs propres intérêts au service d'une vision du monde où équité et justice rimeraient avec développement partagé dans le cadre d'une trajectoire climatique contrôlée.

L'Afrique et les pays les moins avancés seront les premières victimes de cette situation. Je terminerai en citant le représentant philippin qui faisait référence à Martin Luther King « A partir de quand le présent devient jamais ? ».

L'histoire n'est pour autant pas encore totalement écrite. Durban a été aussi l'occasion pour les bonnes volontés de se remobiliser. Rien ne pourrait être pire que de céder du terrain par lassitude ou par fatalisme. C'est à ce titre que je préfère voire Durban en tant qu'invitation à l'action pour un avenir climatique différent.

