

Une conséquence directe des discussions de Durban

Par **Robert N. Stavins**

La 17^{ème} Conférence des parties (COP-17) à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), ajournée le 11 décembre 2011, est parvenue à trois principaux résultats: une réflexion sur de nombreux éléments des accords de Cancun ; une deuxième période d'engagement de cinq ans en faveur du Protocole de Kyoto; et un accord non contraignant pour parvenir à une entente avant 2015 pour que tous les pays soient soumis au même régime juridique d'ici à 2020.

An Unambiguous Consequence of the Durban Climate Talks

by **Robert N. Stavins**

The 17th Conference of the Parties (COP-17) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), which adjourned on December 11, 2011, produced three major outcomes: (1) elaboration on several components of the Cancun Agreements; (2) a second five-year commitment period for the Kyoto Protocol; and (3) a non-binding agreement to reach an agreement by 2015 that will bring all countries under the same legal regime by 2020.



A mon avis, ces conclusions représentent en quelque sorte un "verre à moitié plein ou à moitié vide" c'est à dire un résultat que l'on peut considérer comme étant positif ou négatif, selon notre propre perspective. Cela étant, le troisième résultat « la Plate-forme de Durban pour une action améliorée » a ouvert d'importantes perspectives. Il s'agit là d'un résultat clairement positif des négociations de Durban. Pour l'expliquer, il est nécessaire de passer brièvement en revue certains points essentiels des vingt ans d'histoire des négociations mondiales sur le climat.

My conclusion is that this package – in total – represents something of a “half-full glass of water,” that is, an outcome that can be judged successful or not, depending upon one’s perspective. However, the third provision the “Durban Platform for Enhanced Action” – has opened an important window of opportunity. This is an unambiguously positive outcome of the Durban negotiations. To explain this requires a brief review of some key points from twenty years of history of international climate negotiations.

Le Sommet de la terre de Rio (1992)

La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, adoptée par la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement (le premier Sommet de la terre) en 1992 à Rio de Janeiro au Brésil, fixait un principe qui allait devenir fondamental. Ce premier « principe » de l'article 3 prévoit ce qui suit: "Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes." [Nous soulignons] Les pays considérés comme étant "pays développés Parties" figurent à l'Annexe I de la Convention de 1992.

L'expression, responsabilités communes mais différenciées, a été répétée d'innombrables fois depuis 1992, mais que signifie-t-elle vraiment? La réponse officielle a été fournie trois ans après le Sommet mondial de la terre dans la première décision adoptée par la première Conférence des parties (COP-1) de la Convention-cadre des Nations Unies, qui s'est tenue le 7 avril 1995 à Berlin en Allemagne. Cette décision s'intitulait le « Mandat de Berlin »

Le "Mandat de Berlin" (1995)

Le Mandat de Berlin interprète le principe de "responsabilités communes mais différenciées" comme étant: le lancement d'un processus d'engagements (avant 1997) de la part des pays visés à l'annexe I envers des réductions quantifiées de gaz à effet de serre dans un délai déterminé (objectifs et délais); et en indiquant clairement que ce processus ne doit pas prévoir de nouvelles obligations pour les Parties qui ne figurent pas à l'annexe I. Le mandat de Berlin établit donc une distinction dichotomique entre les pays visés à l'annexe I qui doivent assumer des responsabilités de réductions d'émissions et les pays ne figurant pas sur cette liste qui n'ont aucune responsabilité de ce genre.

Le Protocole de Kyoto (1997)

C'était en réponse directe à ce mandat qu'en Août 1997, le Sénat des États-Unis a adopté à l'unanimité (95 voix contre 0) la résolution Byrd-Hagel (Résolution 98 du Sénat, 105ème Congrès, 1ère session), stipulant que: «Au sens du Sénat, les États-Unis ne devrait pas signer de protocole, ou tout autre accord en relation avec la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, pendant ou après les négociations de Kyoto de Décembre 1997, qui imposerait aux Parties visés à l'annexe I de nouveaux engagements à limiter ou à réduire les émissions de gaz à effet de serre, sauf si ledit protocole ou autre accord s'applique également aux pays en développement Parties pour la même période d'engagement. Ainsi, le Mandat de Berlin a véritablement provoqué une montée d'opposition bipartisane aux États-Unis contre le régime climatique mondial et le Protocole de Kyoto. Ce mandat a scellé le destin du Protocole quant à son éventuelle ratification par le Sénat américain. Le président Clinton n'a pas présenté le protocole au Sénat pour ratification et Al Gore n'aurait pas pu le faire s'il avait été élu pour succéder à Clinton. De même, le sénateur John Kerry a été très explicite sur son opposition au Protocole de Kyoto lorsqu'il a fait campagne en faveur du président George W. Bush, qui lui-même, a ensuite explicitement reconnu son refus de soutenir le Protocole et, à cet égard, le processus de la CCNUCC. Barack Obama et John McCain se sont opposés lors des présidentielles de 2008 mais ils se sont accordés sur une chose, à savoir leur opposition au Protocole de Kyoto.

Au-delà de son effet déterminant sur la politique climatique des États-Unis, le Mandat de Berlin a eu des conséquences normatives de grande envergure et à l'échelle mondiale parce qu'il est devenu le point d'ancrage qui a empêché et qui a, jusqu'à très récemment, continué d'empêcher de réels progrès dans les négociations internationales sur le climat. Avec 50 pays non visés à l'annexe I ayant un revenu par habitant plus important que les pays les plus pauvres figurant à cette Annexe, la distinction est clairement en dehors de toute proportion.



The Rio Earth Summit (1992)

The U.N. Framework Convention on Climate Change, adopted at the U.N. Conference on Environment and Development -- the first "Earth Summit" -- in Rio de Janeiro, Brazil, in 1992, contains what was to become a crucial passage. The first "principle" in Article 3 of the Convention reads as follows: "The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof." [emphasis added] The countries considered to be "developed country Parties" were listed in an appendix to the 1992 Convention -- Annex I.

The phrase - common but differentiated responsibilities - has been repeated countless numbers of times since 1992, but what does it really mean? The official answer was provided three years after the Earth Summit by the first decision adopted by the first Conference of the Parties (COP-1) of the U.N. Framework Convention, in Berlin, Germany, April 7, 1995 -- the Berlin Mandate.

The Berlin Mandate (1995)

The Berlin Mandate interpreted the principle of "common but differentiated responsibilities" as: (1) launching a process to commit (by 1997) the Annex I countries to quantified greenhouse gas emissions reductions within specified time periods (targets and timetables); and (2) stating unambiguously that the process should "not introduce any new commitments for Parties not included in Annex I." Thus, the Berlin Mandate established the dichotomous distinction whereby the Annex I countries are to take on emissions-reductions responsibilities, and the non-Annex I countries are to have no such responsibilities whatsoever.

The Kyoto Protocol (1997)

It was in direct response to this Mandate that the U.S. Senate subsequently passed unanimously (95-0) the Byrd-Hagel Resolution in August of 1997 (Senate Resolution 98, 105th Congress, 1st Session) stating that: "It is the sense of the Senate that the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, at negotiations in Kyoto in December 1997, or thereafter, which would mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period."

So, in a very real sense, the Berlin Mandate brought about sustained bi-partisan opposition in the United States to the international climate regime and the Kyoto Protocol. This sealed the Protocol's fate in terms of ever being ratified by the U.S. Senate. President Clinton did not submit the Protocol to the Senate for ratification, nor would Al Gore have done so had he been elected to succeed Clinton.

Mais, ce qui est encore plus important, c'est que cette distinction dichotomique signifie que: la moitié des émissions mondiales de gaz proviendront bientôt des nations non soumises à des contraintes; le plus grand émetteur d'émissions au monde, la Chine, n'est soumis à aucune contrainte; les coûts globaux de conformité sont jusqu'à à quatre fois plus élevés que leur rapport cout-efficacité car de nombreuses possibilités de réduction à faible coût des émissions dans les économies émergentes sont mises de côté, et la même structure institutionnelle est reconduite, ce qui rend le changement et le progrès pratiquement impossibles.

Progression rapide vers Copenhague (2009) et Cancun (2010)

La distinction dichotomique annexe I / non-annexe I est restée au centre des négociations internationales sur le climat depuis la COP-1 de Berlin en 1995. Des possibilités de changement sont ensuite apparues à la COP-15 en 2009

L'Accord de Copenhague (2009) et les accords de Cancun (2010) ont marqué le début d'un processus de d'« estompage » de la distinction entre les parties et non parties à l'annexe I. Cependant, cet estompage ne s'est vérifié que dans le cadre du système d'engagements volontaires mis en place lors de la COP-15 à Copenhague et certifié par la COP-16 à Cancun, et non pas dans le contexte d'un éventuel accord de succession au Protocole de Kyoto. C'est ainsi que le Mandat de Berlin a conservé sa centralité.

Dernière destination : Durban (2011)

Le dernier des trois résultats des pourparlers de décembre 2011 à Durban en Afrique du Sud, que j'ai mentionné au début de cet article, à savoir la plate-forme de Durban pour une action améliorée, élimine complètement la distinction entre parties et non parties à l'annexe I (pays industrialisés / pays en développement). Dans cette plate-forme, les délégués sont parvenus à un accord non contraignant pour parvenir à une entente avant 2015 pour que tous les pays soient soumis au même régime juridique d'ici à 2020. Il s'agit d'une disposition étrange et déroutante, mais d'une disposition bien réelle et potentiellement importante.

Plutôt que de faire sienne la distinction entre parties et non-parties à l'annexe I (pays industrialisés / pays en développement), la plate-forme de Durban se concentre plutôt sur l'engagement, certes non contraignant, de créer un système de réduction des gaz à effet de serre, comprenant toutes les Parties (c'est-à-dire tous les pays principaux) avant 2015, qui entrera en vigueur, après ratification, d'ici à 2020. Il est fait aucune référence dans le texte de la décision aux expressions telles que « annexe I », « responsabilités communes mais différenciées », « répartition équitable », « responsabilité historique », qui étaient devenues depuis longtemps des mots de code pour des objectifs pour les pays les plus riches et des chèques en blanc pour tous les autres.

Une dérogation spectaculaire

Ainsi, se dérogeant de manière spectaculaire aux quelque dix-sept ans de négociations internationales sur changement climatique, organisées par l'ONU, la 17e Conférence des Parties à Durban s'est démarquée de la distinction faite entre parties et non parties à l'annexe I, distinction qui avait été la pièce maîtresse de la politique et des négociations internationales sur le climat depuis son adoption lors de la 1ère Conférence des Parties à Berlin en 1995.

Pour cette raison, le théoricien du droit international, Daniel Bodansky, a décrit « la plate-forme de Durban comme marquant une rupture totale avec le Mandat de Berlin. » De même, le professeur indien du droit international, Lavanya Rajamani a déclaré que Durban a lancé « un nouveau processus et fait en même temps table rase de la différenciation ». Quant à Elliot Diringer de l'institut Center for Climate and Energy Solutions, il trouve l'accord global de Durban « délicatement suspendu entre deux époques - l'époque finissante de Kyoto, et une nouvelle époque ... où les pays développés et les pays en développement se retrouve sans doute sur un pied d'égalité. ».



Likewise, Senator John Kerry was explicit about his opposition to Kyoto when he ran for President against George W. Bush, and President Bush was subsequently more than explicit about his lack of support for the Protocol and, for that matter, the UNFCCC process. When Barack Obama ran against John McCain for President in 2008, one thing on which they agreed was their opposition to the Kyoto Protocol.

Beyond those decisive impacts on U.S. climate politics, the Berlin Mandate had wide-ranging and worldwide normative consequences, because it became the anchor that prevented and has - until very recently - continued to prevent real progress in international climate negotiations. With 50 non-Annex I countries having greater per capita income than the poorest of the Annex I countries, the distinction is clearly out of whack. But, more important than that, this dichotomous distinction means that: (a) half of global emissions soon will be from nations without constraints; (b) the world's largest emitter - China - is unconstrained; (c) aggregate compliance costs are driven up to be four times their cost-effective level, because many opportunities for low-cost emissions abatement in emerging economies are taken off the table; and (d) an institutional structure is perpetuated that makes change and progress virtually impossible.

Fast Forward to Copenhague (2009) and Cancun (2010)

The dichotomous Annex I/non-Annex I distinction remained a central - indeed, the central - feature of international climate negotiations ever since COP-1 in Berlin in 1995. Then, at COP-15 in 2009, there were hints of possible change.

The Copenhagen Accord (2009) and the Cancun Agreements (2010) began a process of blurring the Annex I/non-Annex I distinction. However, this blurring was only in the context of the interim pledge-and-review system established at COP-15 in Copenhagen and certified at COP-16 in Cancun, not in the context of an eventual successor to the Kyoto Protocol. Thus, the Berlin Mandate retained its centrality.

Finally, We Arrive in Durban (2011)

The third of the three outcomes of the December 2011 talks in Durban, South Africa, which I mentioned at the beginning of this article - the Durban Platform for Enhanced Action - completely eliminates the Annex I/non-Annex I (or industrialized/developing country) distinction. In the Durban Platform, the delegates reached a non-binding agreement to reach an agreement by 2015 that will bring all countries under the same legal regime by 2020. That's a strange and confusing sentence, but it's what happened, and it's potentially important.

Rather than adopting the Annex I/non-Annex I (or industrialized/developing country) distinction, the Durban Platform focuses instead on the (admittedly non-binding) pledge to create a system of greenhouse gas reductions including all Parties (that is, all key countries) by 2015 that will come into force (after ratification) by 2020. Nowhere in the text of the decision will one find phrases such as "Annex I," "common but differentiated responsibilities," "distributional equity," "historical responsibility," all of which had long since become code words for targets for the richest countries and blank checks for all others.



Cela revêt une importance potentielle énorme, mais seulement une importance «potentielle» car si la promesse du Mandat de Berlin a été remplie par les objectifs et les calendriers chiffrés du protocole de Kyoto, le mandat de Durban ne pourra être rempli qu'avec un nouvel accord post-Kyoto que les délégués de la CCNUCC auront à trouver d'ici 2015 (et qui entrera en vigueur en 2020). Seul le temps nous dira si la plate-forme de Durban tiendra sa promesse, ou bien si elle se révélera une autre «feuille de route de Bali,» ne menant nulle part. Ainsi, avec une telle incertitude, quelle est cette « conséquence directe » de Durban que j'ai évoquée dans le titre du présent article?

Résultat sans ambiguïté: la plate-forme a ouvert une fenêtre

En remplaçant le Mandat de Berlin, la plate-forme de Durban a ouvert une grande fenêtre. Il en est ainsi. Les délégations nationales à travers le monde doivent maintenant faire face à un important défi : déterminer une nouvelle architecture pour la politique mondiale sur le climat, qui soit conforme au processus, à la voie et aux principes tracés dans la plate-forme de Durban, c'est-à-dire trouver le moyen d'intégrer tous les pays (y compris les 20 plus grandes économies nationales et régionales qui, ensemble, sont responsables de plus de 80% des émissions de dioxyde de carbone dans le monde) dans une structure qui permettra d'obtenir des réductions substantielles d'émissions, selon un calendrier approprié et à des coûts acceptables. Le vieux moule ayant été brisé, un nouveau doit être forgé. Le mandat pour susciter le changement existe. Les gouvernements à travers le monde ont maintenant besoin d'idées nouvelles pour les prochaines années, idées qui doivent être conçues en dehors de la « normalité » et par les meilleurs penseurs. Le temps est

venu pour que de nouvelles propositions d'avenir, et non pas des ajustements à l'ancienne politique, puissent permettre de mettre en place la future architecture politique climatique internationale. J'espère que cet appel sera entendu par un ensemble varié d'universités, d'organismes de recherche et de réflexion et, à cet égard, par les groupes de défense et groupes d'intérêt à travers le monde. ■



Thus, in a dramatic departure from some seventeen years of U.N. hosted international negotiations on climate change, the 17th Conference of the Parties in Durban turned away from the Annex I/non-Annex I distinction, which had been the centerpiece of international climate policy and negotiations since it was adopted at the 1st Conference of the Parties in Berlin in 1995.

Because of this, the international law scholar, Daniel Bodansky, has labeled "the Durban Platform a complete departure from the Berlin Mandate." Likewise, Indian professor of international law, Lavanya Rajamani says that Durban delivered a "new process and with it, a clean slate on differentiation." And Elliot Diringer of the Center for Climate and Energy Solutions, finds the overall Durban deal to be "delicately poised between two eras - the fading age of Kyoto, and a new phase ... with developed and developing countries presumably on a more equal footing."

This is of vast potential importance, but - of course - only "potential" importance, because just as it was the Kyoto Protocol's numerical targets and timetables that fulfilled the Berlin Mandate's promise, it remains for the delegates to the UNFCCC to meet this Durban mandate with a new post-Kyoto agreement by 2015 (to come into force by 2020). Only time will tell whether the Durban Platform delivers on its promise, or turns out to be another "Bali Roadmap," leading nowhere.

So, with such uncertainty, what is the "unambiguous consequence" of Durban that I refer to in the title of this article?

Opens a Window

The Durban Platform - by replacing the Berlin Mandate - has opened an important window. It is this. The national delegations from around the world now have a challenging task before them: to identify a new international climate policy architecture that is consistent with the process, pathway, and principles laid out in the Durban Platform, namely to find a way to include all key countries (such as the 20 largest national and regional economies that together account for upwards of 80% of global carbon dioxide emissions) in a structure that brings about meaningful emissions reductions on an appropriate timetable at acceptable cost.

Having broken the old mold, a new one must be forged. There is a mandate for change. Governments around the world now need fresh, outside-of-the-box ideas from the best thinkers, and they need those ideas over the next few years. This is a time for new proposals for future international climate policy architecture, not for incremental adjustments to the old pathway. I trust that this call will be heard by a diverse set of universities, think tanks, and - for that matter - advocacy and interest groups around the world. ■