

Note de Décryptage post-Conférence de Varsovie - 2013

des négociations de la CdP-19 sur les changements climatiques

Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques
CdP-19 et CRP-9



COP19/CMP9
UNITED NATIONS
CLIMATE CHANGE CONFERENCE
WARSAW 2013

Varsovie, POLOGNE
Du 11 au 22 novembre 2013

Avril, 2014



A Varsovie, en Pologne, du 11 au 23 novembre 2013 a eu lieu la 19^{ème} Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques. Avec en parallèle, la 9^{ème} Réunion des Parties se réunissant au titre du Protocole de Kyoto, la 39^{ème} Session des Organes Subsidiaires et la 2^{ème} Réunion du Groupe de travail Spécial sur la Plateforme de Durban (ADP).

Cette Conférence, précédée de la présentation en septembre du premier volet 5^{ème} rapport du GIEC, constituait un premier jalon vers un accord pour 2015 sur l'après 2020 englobant tous les pays après la clôture des négociations concernant la période 2012-2020.

Les recommandations du GIEC, affichées dès la session d'ouverture, ont donné le ton : les changements climatiques sont sans équivoque et de nature anthropique. Leurs effets se font déjà fortement sentir dans de nombreuses parties du monde : inondations en Europe et au Moyen-Orient, sécheresses en Australie, événements climatiques extrêmes en Asie ou encore aux Etats-Unis. Rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit dès maintenant. Le typhon Haiyan qui a dévasté les Philippines à quelques heures de l'ouverture de la Conférence a renforcé cet appel à l'urgence lancé par la communauté scientifique.

Et, malgré cela, l'écart entre les nécessités et les accords actuels obtenus en matière de réduction des émissions se creuse, ce qui rendra d'autant plus difficile les efforts d'atténuation après 2020 et augmentera le coût de l'adaptation.

Selon le rapport du PNUE, basé sur des données de 2010, pour pouvoir atteindre l'objectif des 2° C, les émissions ne devraient pas dépasser 44 Gt éq-CO₂ à l'horizon 2020 afin de permettre les nouvelles réductions nécessaires (40 Gt éq-CO₂ à l'horizon 2025, 35 à l'horizon 2030 et 22 à l'horizon 2050). Le total des émissions mondiales de gaz à effet de serre en 2010, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, s'élevait déjà à 50,1 Gt éq-CO₂. Selon un scénario tendanciel, les émissions pourraient atteindre 59 Gt éq-CO₂ en 2020, soit 1 Gt éq-CO₂ de plus que ne le prévoyait le rapport 2012 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions.

Zoom sur : Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

Créé conjointement en 1988 par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) et par le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), le GIEC a pour mandat d'évaluer, de manière méthodique et objective, l'information scientifique, technique et socio-économique disponible sur la question du changement climatique. Ces informations sont sélectionnées parmi les études effectuées par des organismes pluridisciplinaires internationaux et publiées dans des revues scientifiques. En dégagant clairement les éléments qui relèvent d'un consensus de la communauté scientifique, le travail du GIEC vise à identifier les causes et conséquences du changement climatique, et à envisager, à travers différents scénarios, les stratégies possibles en matière d'adaptation et d'atténuation.

La CdP 19 se voulait une conférence « pont » entre deux cycles, axée sur la mise en œuvre et le renforcement des décisions de Durban et de Doha et la préparation des conférences de Lima et de Paris.

Les principaux sujets à traiter lors de la Conférence de Varsovie étaient :

- *le suivi de la mise en œuvre des décisions déjà prises pour la période 2013-2020 ;*
- *l'élaboration d'une feuille de route claire pour 2014 et la mise en place d'un calendrier déterminant les pas de temps de la période menant à la Conférence de 2015 à la fois sur les financements et sur les engagements de réduction;*
- *des avancées dans la mise en œuvre concrète des actions et des financements.*

Après deux semaines de discussion, la Conférence de Varsovie s'est achevée, avec 27 heures de retard, par :

- **L'adoption d'une décision sur l'ADP ;**
- **L'adoption d'une décision sur la mise en place d'un mécanisme international de Varsovie sur les pertes et préjudices ;**
- **Le Cadre de Varsovie sur la REDD+ ;**
- **L'adoption de décisions visant à accélérer la pleine mise en œuvre du Plan d'Action de Bali.**

Le déroulement

La première semaine a principalement été organisée autour de sessions de travail techniques des organes subsidiaires, SBSTA (Organe subsidiaire du Conseil scientifique et technologique) et SBI (Organe subsidiaire de Mise en Œuvre), et autour de réunions de la Plateforme de Durban (ADP). Divers groupes de contact ont été créés, afin d'avancer en parallèle sur différents points : pertes et dommages, REDD+ (Réduction des Emissions résultant du Déboisement et de la Dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement), NAMAs (Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale), adaptation, financement, technologie,... L'agenda de travail des organes subsidiaires a été très chargé, notamment pour le SBI qui n'avait pu commencer ses travaux en juin à cause du blocage de la Russie sur des questions de méthodes de prise de décision.

Des drafts de décision ont néanmoins pu être transmis sur la plupart des sujets pour la deuxième semaine à la Conférence des Parties et pour le segment de Haut Niveau.

Les deux secteurs d'activités de l'ADP (pré et post 2020) ont fait l'objet de travaux lors de consultations ouvertes.

Au cours de la deuxième semaine, des sessions ministérielles de Haut Niveau ont eu lieu sur différents enjeux, notamment l'ambition et les financements. La plupart des sessions ouvertes ont laissé place à des consultations informelles.

Les enjeux majeurs

Les positions se sont crispées durant les négociations autour de questions majeures récurrentes :

- **Les financements.** Pour les pays en développement, il fallait parvenir à un calendrier de financement, afin d'avoir plus de visibilité et de garanties sur la manière dont les pays développés rempliraient leur engagement, pris à Copenhague, d'atteindre un apport de

financement en direction des pays en développement à hauteur de 100 milliards de \$ US par an en 2020. Ils demandaient notamment que les pays développés s'engagent sur au moins 70 milliards de \$ US en 2016.

- **Les engagements de réduction ou de limitation des émissions des pays.** La négociation a porté à la fois sur la nature des engagements ou contributions des différents types pays, puisque désormais tous doivent être impliqués, sur le niveau des engagements et leur cohérence par rapport aux nécessités exprimées par le GIEC et ensuite sur le processus de vérification de la mise en œuvre effective des engagements et de l'utilisation des financements.

Ces deux enjeux renvoyaient à la question épineuse de la mise en place de nouvelles catégories (pays émergents), ou plutôt du dépassement de la catégorisation des pays issue de la Convention de Rio et du Plan d'Action de Bali (avec les pays Annexe 1 membres de l'OCDE et les pays en transition et les pays Non-annexe 1).

La Chine, l'Inde et la majorité des pays en développement ont insisté sur l'importance de conserver cette distinction et de continuer à se baser sur la Convention de Rio et ses principes, et notamment la responsabilité historique des pays développés. Le pendant de cette responsabilité étant, de la part des pays développés, une prise ambitieuse d'engagements, à la fois d'atténuation mais également de transfert de technologie et de financement, car elle conditionne la mise en place d'actions par les pays en développement.

Face à ça, certains pays développés, les Etats-Unis en tête, se sont clairement opposés au maintien des catégories issues de Rio en insistant sur l'importance d'une participation effective de tous les pays, sur des engagements déterminés à l'échelle nationale, sur le renforcement de la transparence et des financements à destination uniquement des pays les moins avancés et les plus vulnérables.

Les discussions ont également tourné autour des questions de subventions aux combustibles fossiles, de réduction de l'utilisation des hydrofluorocarbures (HFC) et des droits de propriété intellectuelle. Le clivage sur ces questions entre pays en développement (et surtout pays émergents), et pays développés est prégnant. La question de l'élimination des gaz HFC a été un sujet de désaccord : l'Inde, grosse productrice, et l'Arabie saoudite (utilisation massive pour les besoins de climatisation) s'y sont opposés. Ils refusent d'aller plus loin sur le sujet, qu'ils renvoient au Protocole de Montréal.

L'ADP, un résultat en demi-teinte

Pour de nombreux pays, il était crucial de déboucher durant cette Conférence sur la mise en place par l'ADP d'un calendrier clair pour l'accord de 2015, concernant à la fois les financements et les engagements d'atténuation des pays.

La décision finale ne donne aucune précision sur un potentiel **calendrier financier**, mais les contributions de certains pays développés ont néanmoins permis de réapprovisionner le Fonds pour l'adaptation dont l'une des sources de financement se tarit (prélèvement sur les mécanismes de flexibilité du fait de l'effondrement de la valeur du carbone par la réduction du volume d'échanges).

Concernant **les engagements de réductions d'émissions de GES**, le bras de fer était entre les pays émergents et les pays développés. Ces derniers refusant de s'engager sur des chiffres tant que les pays émergents ne s'impliquaient pas clairement dans le processus. Finalement, un compromis a été trouvé, permettant d'englober tous les pays, mais au prix d'une baisse du niveau d'engagement juridiquement parlant : le texte final sur l'ADP a entériné que tous les pays fassent des « contributions », laissant de côté le terme initial d'engagements qui renvoie au Protocole de Kyoto avec une portée juridiquement contraignante. Il s'agit d'une formulation plus faible que celle inscrite dans la plateforme de Durban. Elle découle du refus dans la négociation de faire une différenciation entre pays maintenant émergents et les autres pays en développement. C'est la une question trop conflictuelle pour que Varsovie ait pu trancher sur cet aspect. Elle sera centrale lors de l'élaboration de l'accord de 2015. Si ce dernier est « applicable à tous », et que les pays font tous des « contributions », que deviendrait le principe de responsabilité commune mais différenciée ? La révision de cette différenciation est une demande forte de nombreux pays industrialisés, Etats-Unis, Japon, Australie en tête. Ils demandent que le futur

accord tienne compte non plus uniquement des émissions historiques mais également des niveaux des émissions actuelles et futures prévisibles.

Si le résultat manque sans aucun doute d'ambition, il a néanmoins paré le pire, en gardant l'ensemble des pays dans le processus, en créant un cadre commun, pour avancer vers les deux conférences clés que seront celles de Lima et de Paris qui elles auront à trancher.

Les enjeux de procédures

Les Nations Unies fonctionnent sur la base du consensus et du vote à l'unanimité. D'où les difficultés engendrées en cas de refus par certains pays de s'aligner à une décision à la majorité. La pratique usuelle est que le ou les pays qui constatent leur situation de mise en minorité d'une façon écrasante renoncent de fait à adopter une position de blocage. La marge d'appréciation de la présidence de la conférence est donc essentielle pour pousser à une prise de décision finale après avoir usé de courtoisie vis-à-vis de pays opposés et recherché des formulations de texte qui permettent de dissiper les oppositions.

Or tel ne fut pas le cas lors de la séance de clôture à Doha : le ministre Quatari assurant la présidence est passé outre l'opposition de la Russie et d'autres pays sur la question du report à la deuxième période d'engagement des surplus d'émissions obtenu par les pays en transition à Kyoto.¹

Zoom sur : Les passages en force

A Cancún, en 2010, après une conférence menée de manière concertée et transparente, la Présidente mexicaine de la CdP, Patricia Espinosa, a décidé de clore la session et d'adopter les Accords de Cancún en dépit de l'opposition (isolée) de la Bolivie.

En 2012, à Doha, le Président de la CdP, Abdullah bin Hamad Al-Attiyah, est passé en force, en adoptant l'Amendement de Doha au protocole de Kyoto sans tenir compte de la demande de parole de la Russie.

La confiance, difficilement restaurée à Cancún puis à Durban, a de nouveau été ébranlée à Doha. Les questions de procédure, déjà posées lors de la phase finale de la Conférence de Copenhague, sont depuis la session de juin 2013 et sur demande de la Russie, à l'ordre du jour de SBI.

Il y a visiblement nécessité d'assainir et de consolider le processus de décision en vue du prochain accord, avec :

- *Le renforcement de la légitimité du processus* : la clarification du rôle des Chairs et du Secrétariat, la transparence, l'efficacité et l'inclusivité, la lutte contre les sessions à rallonge et un ordre du jour trop chargé préjudiciables aux petites équipes de négociation.
- *Les jeux d'acteurs* : l'habitude de négocier sur des accords d'ensemble, et non pas sur des questions prises de manière indépendante, a souvent permis de créer des consensus inatteignables autrement. Cette tactique est désormais discutée, notamment par les pays en

¹ « hot air » résultant du fait que ces pays avaient des surplus de crédit carbone du fait de leur niveau très faible d'émissions durant les négociations à Kyoto. Leurs émissions avaient en effet considérablement chuté suite à l'effondrement du système communiste fondé sur les infrastructures lourdes, et connu une stabilité d'émissions entre 1990 et 2012.

développement, qui se sentent souvent obligés, par peur de sortir sans rien, d'accepter des points de négociation qu'ils refuseraient s'ils étaient examinés séparément.

- *La restauration de la confiance* : sur l'engagement des acteurs et leur volonté de travailler ensemble. Les promesses de financement, non tenues, et le sentiment partagé par de nombreux acteurs du risque désormais non plus uniquement d'une stagnation mais d'un retour en arrière a ébranlé le processus. Les pays en développement appellent les pays développés à respecter leurs engagements, avant de pouvoir s'engager eux-mêmes. Laissant certains pays avec le sentiment que les Accords de Varsovie, malgré leur faiblesse, étaient à prendre ou laisser, et que c'était soit ce plus petit dénominateur commun, soit pas d'accord du tout.
- *La réintégration des ONG dans le processus*, afin d'avancer de manière constructive et participative avec la société civile.
- *La création d'un dialogue avec les médias et avec les populations* : la lutte contre le changement climatique ne pourra être gagnée sans l'appui des citoyens, partout dans le monde. Le processus devra sortir des débats de plus en plus techniques et de moins en moins relayés par les médias, afin de parler aux gens, et d'aborder la question décisive des modes de vie du futur et des solutions concrètes à mettre en œuvre.

Si la Conférence de Varsovie n'a pas avancé sur ces aspects, elle a permis de souligner l'ampleur du travail à accomplir, et de susciter une prise de conscience sur les aspects sur lesquels il est désormais indispensable de progresser. Il faudra nécessairement durant ces deux années menant à la Conférence de Paris travailler à la fois au sein du cadre de négociation stricto sensu mais également en direction des populations. Le processus n'est désormais clairement plus seulement descendant (« top down ») mais également ascendant (« bottom up »), et l'implication des citoyens sera le déclencheur de la volonté et de l'engagement politique des décideurs.

Les résultats de cette Conférence de Varsovie sont en demi-teinte, entre affaiblissement des engagements et avancées vers un cadre global (I). Il s'agit maintenant de travailler à la construction d'une nouvelle dynamique, à travers des engagements sectoriels notamment, et de déterminer, concrètement et sérieusement, ce qu'il est possible de faire (II).

I- Les résultats en demi-teinte de la Conférence de Varsovie

Les négociations de Varsovie, axées sur la mise en œuvre des accords issus des diverses réunions précédentes et tout particulièrement de l'ADP, se sont achevées sur l'adoption d'une décision de la Plateforme de Durban invitant tous les pays à « **amorcer ou à intensifier les préparatifs nationaux des contributions déterminées au niveau national qu'elles envisagent, et décide d'accélérer la mise en œuvre intégrale du Plan d'Action de Bali, et des ambitions à prévoir avant 2020** ».

L'objectif rappelé par la Décision est double :

- Rassembler les Etats dans le cadre d'un accord mondial visant à réduire les émissions de GES afin de rester en-deça de la limite préconisée par le GIEC, tout en renforçant les capacités d'adaptation.
- Accélérer et amplifier le plan d'action actuel.

Les deux autres résultats majeurs ont été l'établissement d'un « **Mécanisme international sur les pertes et dommages** » et du « **Cadre de Varsovie pour la REDD+** ».

I- Entre avancées techniques et points en suspens

La Conférence de Varsovie s'est enfoncée, dès le début, dans des sessions à rallonge, sur des aspects de plus en plus techniques. Cachant ainsi les enjeux majeurs bloquants, financements et engagements de réduction. Signal fort de cet enlisement, les ONG ont décidé la deuxième semaine de quitter, fait historique, le processus.

Néanmoins, des avancées, sur des aspects opérationnels, ont été réalisées.

A) Les résultats de la Conférence sur les questions opérationnelles

Une série de décisions a été adoptée, dont les plus importantes sont le Mécanisme international de Varsovie pour les pertes et dommages, et le « Cadre de Varsovie pour la REDD+ ».

La Décision sur la REDD+

Huit ans après le début des négociations, lancées par la proposition en 2005 de la Papouasie-Nouvelle Guinée (soutenue par le Costa Rica et huit autres pays), le Mécanisme de Réduction des Emissions résultant du Déboisement et de la Dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD+) a été finalisé. Il constitue la principale avancée de cette Conférence.

Si tous les pays dans le Plan d'Action de Bali reconnaissent la nécessité d'inclure la REDD+ dans un régime post 2012, la finalisation d'un consensus sur les arrangements techniques, institutionnels et financiers s'est révélée difficile à réaliser. Notamment car de nombreux pays, en dehors de la CCNUCC, avaient déjà développé des projets et des initiatives, avec des cadres de financement et des

dispositions de suivi et de vérification déjà établis, et ne souhaitaient pas se voir imposer des contraintes supplémentaires liés à un cadre international onusien.

Le Cadre de Varsovie pour la REDD+ a cependant pu être adopté : il contient des éléments méthodologiques, des arrangements institutionnels, une série de décisions visant à renforcer la préservation et l'utilisation durable des forêts par la transparence et le suivi des actions (MRV du REDD+, c'est-à-dire les dispositions de mesure, de revue et de vérification des actions) et sur la coordination des financements.

La décision sur les arrangements institutionnels décide de la mise en place de points focaux nationaux ou d'une entité nationale, en charge de faire le lien à la fois avec le Secrétariat de la CCNUCC et les différents organismes de la Convention, mais également avec les financeurs, pour obtenir plus de transparence et de prévisibilité.

La décision sur le financement consacre la mise en place d'un système de financement axé sur les résultats : les pays bénéficiaires doivent démontrer le bien fondé des actions et de leurs impacts, et doivent fournir des informations et données récentes prouvant que les garanties environnementales et sociales (fuite de déforestation –par changement géographique des zones atteintes par le déboisement-, respect des populations etc.) ont été prises en compte. Ces financements peuvent provenir de sources variées tant publiques, que privées, bilatérales ou multilatérales. A également été décidée la mise en place d'un nouveau centre d'informations pour la REDD+, pour centraliser les informations sur les résultats des activités REDD+ et les relier aux informations sur les financements.

La décision sur les modalités pour les systèmes nationaux de surveillance des forêts porte sur le développement de systèmes nationaux robustes de surveillance des forêts par les pays, et qui soit à même de fournir des données et des informations fiables, transparentes, adaptées au système MRV développé pour la REDD+. Les pays en développement devront présenter des informations sur la manière dont les garanties de préservation des forêts sont respectées. Ces informations pourront être diffusées sur la Plateforme de la CCNUCC consacrée à la REDD+.

Le mécanisme REDD+ est le volet ayant fait l'objet de la plus importante dotation financière pendant la Conférence de Varsovie avec une annonce de 280 millions de dollars par les Etats-Unis, la Norvège et le Royaume-Unis.

Le Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages

Un autre sujet clé, notamment pour les pays en développement, et éminemment polémique, était celui de la mise en place, décidé à Doha, d'un « Mécanisme international pour remédier aux pertes et dommages dans les pays qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ».

La Conférence de Varsovie devait établir les dispositions institutionnelles nécessaires à la naissance de ce mécanisme, et notamment ses fonctions, ses modalités organisationnelles, ses liens avec la Convention, et ses rapports avec les mécanismes liés à l'adaptation.

Zoom sur : les pertes et dommages

Cette question, introduite dans les négociations par les pays AOSIS (Alliance des petits Etats Iles) a donné lieu à un programme de travail en 2010. Elle oppose frontalement les pays en développement, qui demandent des « réparations » pour les pertes et dommages liés aux impacts subis du fait du changement climatique. Les pays développés redoutent eux les actions en justice qui pourraient résulter d'un tel mécanisme dès lors qu'une responsabilité serait invoquée. Cette question avait déjà été marquée à Doha par un net désaccord entre les pays les plus vulnérables et les Etats Unis.

Renvoyant à des enjeux financiers d'adaptation mais également de confiance entre les pays, le mécanisme sur les pertes et dommages a de nouveau à Varsovie été l'objet de toutes les tensions.

- Pour les pays en développement, ce mécanisme ne doit pas être assimilé à l'adaptation et doit être traité séparément : actuellement, certains impacts, résultats d'événements à évolution lente ou d'événements climatiques extrêmes, ne peuvent être évités, même par des mesures d'adaptation. Les pays en développement, AOSIS et groupe Afrique en tête, réclamaient donc que le mécanisme ait une fonction du soutien financier et que le financement des mesures relatives aux pertes et dommages émane de sources identifiées et différentes de celles servant au financement de l'adaptation (et donc soient en sus).
- A l'inverse, les pays développés refusaient l'idée de créer de nouveaux mécanismes ou institutions qui viendraient se rajouter à ceux définis par le Cadre pour l'adaptation de Cancún, voyant les pertes et dommages comme un lien entre l'atténuation et l'adaptation.

Le consensus a finalement été trouvé, avec un ajout du G77/Chine dans le préambule pour distinguer un temps soit peu les pertes et dommages de l'adaptation.

Un nouveau mécanisme a donc vu le jour, le Mécanisme International de Varsovie sur les pertes et dommages. Il s'adresse aux pays en développement « particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique », mais sans définir les critères de cette vulnérabilité. Il aura pour fonctions :

- L'amélioration des connaissances, de l'action et du soutien relatif aux pertes et dommages,
- Le renforcement du dialogue entre les parties prenantes,
- Le renforcement de l'action et du soutien et une aide à la mobilisation du financement.

Il « demande » aux pays développés de fournir un soutien financier aux pays en développement. La mise en œuvre provisoire du mécanisme sera confiée à un Comité exécutif, qui rendra compte à la CdP. Son mandat, et l'efficacité du mécanisme, seront évalués en 2016. La première réunion du Comité aura lieu en mars 2014.

L'agriculture

Doha devait préciser la structure et les objectifs de programme de travail sur l'agriculture, lancé à Durban. Les divergences profondes apparues, notamment sur les priorités à établir entre adaptation et atténuation, entre pays en développement et pays développés, mais également entre pays émergents et pays en développement, n'ont pas permis la moindre avancée sur ce thème :

- Les pays en développement, qui craignent de se voir contraints dans la gestion de leur secteur agricole et que la pression sur les agricultures familiales n'augmente encore davantage, se focalisent sur les besoins d'adaptation. En arrière-fond de cette question transparaissent les désaccords qui existent au plan international sur la libéralisation du commerce.
- Les pays développés quant à eux centrent le débat sur l'atténuation des émissions de ce secteur fortement émetteur notamment de méthane.

Un atelier a donc été organisé à Varsovie sur « l'état actuel des connaissances scientifiques concernant la façon d'améliorer l'adaptation aux impacts des changements climatiques dans le secteur de l'agriculture. »

Des tensions sur des questions de procédures (sur l'organisation d'un groupe de contact (avec divergence entre des pays développés et des pays en développement) ont bloqué les discussions et empêché d'avancer sur le sujet.

Le transfert de technologie

Sujets très sensibles, les transferts de technologies et le droit à la propriété intellectuelle (DPI) sont au cœur des préoccupations de pays émergents, qui revendiquent le droit au transfert de technologie comme levier et condition indispensable pour la mise en place d'actions d'atténuation et d'adaptation. Des propositions présentées par des pays en développement, mais refusées par les pays développés, concernaient : la mise en place d'un guichet consacré au transfert de technologies au sein du Fonds Vert pour le Climat, un programme de travail sur le soutien technologique et l'organisation d'un atelier sur les DPI.

Le Comité consultatif du Centre et réseau des technologies sur le climat (CTCN), branche du Mécanisme pour la technologie, a adopté les règles du Centre, le rendant ainsi opérationnel. Il sera ouvert à partir du 9 décembre pour recevoir les demandes de soutien des pays en développement.

Zoom sur : Le mécanisme pour la technologie

En 2010, la CdP 16 a établi un Mécanisme pour la Technologie sous l'égide de la Convention, afin de mieux connaître les besoins technologiques des pays, d'inciter au développement de programmes de recherche et de favoriser la coopération internationale pour réaliser ces transferts.

Ce mécanisme comprend deux composantes clé : un comité exécutif pour la technologie et un centre animant un réseau des technologies pour le climat.

- Le comité exécutif de la technologie a pour mission de soutenir la recherche, le développement et la diffusion des technologies favorables à un développement sobre en carbone et de répondre aux besoins d'adaptation. Il a principalement un rôle d'analyse, de conseil et de recommandation, il est la « branche technique » du mécanisme pour les technologies.
- Le centre et le réseau des technologies pour le climat, à vocation opérationnelle, ont pour objectif de faciliter la mise en place opérationnelle et la coordination de réseaux, initiatives et organisations focalisées sur les technologies au niveau international, régional, local et sectoriel.

Les demandes d'aides, en rapport avec le développement et le transfert des technologies, seront à exprimer par le biais des autorités nationales désignées.

Le MRV des actions et des financements

L'enjeu du système de Mesure, Revue et Vérification est de créer un cadre de confiance :

- *des pays en développement sur la réalisation effective des engagements portant sur les financements, les transferts de technologie et le renforcement des capacités par les pays développés en leur faveur.*

Les pays en développement demandent une transparence et une prévisibilité des montants, des calendriers, et des sources de financement, ainsi que des indicateurs permettant d'évaluer l'impact résultant du soutien par les pays développés.

- *des pays développés sur les informations et sur les actions (NAMAS, REDD+) effectivement réalisées par les pays en développement.*

Dans ce cadre aussi se pose la question de la différenciation : les pays développés demandent de plus en plus, Etats-Unis en tête, des obligations équivalentes en matière de MRV pour les bénéficiaires et pour les bailleurs. Ils mettent ainsi en avant l'importance d'un contexte transparent attractif pour les financements. Les pays en développement, et notamment les PMA, sont opposés à l'idée de règles comptables communes applicables à tous, par crainte que cela ne présente un poids et un handicap trop lourd pour eux.

Les Etats-Unis ont proposé une approche par étapes pour la transparence des engagements :

- Les Parties présenteront leurs engagements d'atténuation déterminés à l'échelle nationale sous l'égide d'un cadre unique, mais souple de règles applicables à tous ;
- Un processus de consultation mondiale sera mis en place ;
- Des examens réguliers interviendront au stade de la mise en œuvre.

Les autres sujets

Aucun accord n'a pu être trouvé sur les travaux sur les démarches non fondées sur le marché, le nouveau mécanisme de marché prévu et le cadre de diverses approches, qui visent à élaborer des règles communes pour tous les efforts d'atténuation, fondés ou non sur le marché, pour assurer l'atteinte effective des objectifs environnementaux poursuivis. Les discussions sur les mesures d'atténuation mis en œuvre par les pays en développement (NAMAS, c'est-à-dire mesures d'atténuation des émissions appropriées à l'échelle nationale) ont peu avancé. Les pays développés sont invités à soutenir activement la préparation et la mise en œuvre de ces actions. Des ateliers sont prévus en 2014.

Cette Conférence posait avant tout un défi politique, beaucoup plus que technique. Et les positions se sont énormément crispées sur des enjeux liés à des positions de pouvoir, de géopolitique, de gouvernance internationale. C'est-à-dire tous les aspects portant, en somme, sur des engagements qu'ils soient de nature financière ou liés aux réductions d'émissions des pays -et donc à la manière dont un pays gère son développement, ses modes de vie, sa consommation, ses infrastructures...

B) Le travail de la Conférence sur la détermination des engagements

A Varsovie il aurait fallu recréer la confiance dans les promesses sur les engagements, à la fois financiers et de réduction d'émissions de GES.

Sur les deux aspects, les engagements restent flous.

- Les pays ont accepté de communiquer leurs engagements en termes de réduction d'émissions d'ici 2015 concernant la période post 2020, mais n'ont trouvé aucun accord sur le calendrier à suivre, qui permettrait de ne pas se trouver face à des annonces de dernière minute, dont la compatibilité avec les objectifs climatiques à long terme ne sera plus vérifiable tandis que manquerait le temps nécessaire pour pouvoir recrancher si besoin les engagements pour obtenir un accord en 2015.
- Aucun accord n'a pu être trouvé sur la mise en place d'un calendrier précis concernant les financements.

2- Les engagements financiers

Pour de nombreux pays, cette conférence devait être une conférence de décision financière. Les pays en développement demandaient des engagements et un calendrier d'ici à 2020 et pour le post-2020. Avec un Fonds pour l'adaptation au bord de l'asphyxie et un Fonds Vert pour le Climat mis en place institutionnellement mais non opérationnel faute de ressources financières, il devenait vital d'avancer sur ces questions déterminantes pour placer les pays en développement sur une bonne trajectoire d'émissions.

Le bras de fer, ouvert dès le début des négociations, s'est poursuivi durant toute la conférence. Les pays en développement, au nom de l'Article 4.7 de la Convention (financement et transfert de technologies) arguant que la fourniture de ressources est une obligation pour les pays développés et la condition à la fois de leur adaptation et de la mise en place d'actions d'atténuation.

Les blocages de procédure cachaient comme souvent des enjeux fondamentaux, sur le fait de discuter d'abord des enjeux financiers sur le post-2020 avant d'aborder la question du financement pour la période pré-2020.

Les co-coprésidents du groupe sur le sujet du financement, soutenus par la majorité des pays développés, avaient décidé d'axer d'abord les débats sur le financement comme élément du prochain accord, suscitant ainsi le désaveu des pays en développement craignant de voir passer la question du financement entre 2013 et 2020 à la trappe.

- Les pays en développement réclament des financements accrus, nouveaux et additionnels. Selon eux, la principale source de ceux-ci doit être d'origine publique. Les engagements financiers doivent faire l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord qui ait la même force juridique que les autres éléments de l'accord.
- Les pays développés veulent baser l'accord de 2015 sur une amélioration des institutions existantes. Ils soulignent l'importance de la coopération Sud-Sud, et que les financements devront être destinés uniquement aux pays les moins avancés, le financement privé devant jouer le plus grand rôle pour les pays émergents et à revenu intermédiaire. Ils soulignent également l'importance de l'association des investissements publics et privés dans les pays et la nécessité de créer un environnement qui encourage ces flux financiers.

Les désaccords étaient tels qu'aucune feuille de route n'a pu être actée sur la manière dont seront mobilisés les fonds d'ici 2020, et au-delà. La proposition a donc été retenue que les pays développés rendent public leurs efforts à intervalle de deux ans, jusqu'à 2020 et que des ateliers techniques soient organisés afin d'avancer sur moyens potentiels pour accroître les financements.

• Le financement à moyen terme 2013-2020

Les Accords de Copenhague prévoyaient la mobilisation de fonds pour la période 2010-2012 et pour 2020, en spécifiant que la période jusqu'à 2020 devrait connaître une montée en puissance des financements. Sans préciser de montants, ni les instruments à mobiliser. Face à ce flou, les pays en développement réclament la mobilisation de 60 milliards US\$ dès 2015.

Afin d'assurer la prévisibilité des ressources financières, qui doivent être nouvelles et additionnelles, les pays en développement ont demandé un « calendrier des financements », avec des étapes, la fixation d'objectifs à moyen terme de sources permettant d'atteindre 100 milliards de dollars US en 2020 avec répartition entre différents types de financement.

Mais de nombreux pays développés ont rejeté l'idée d'objectifs quantifiés, et souligné le fait que les financements ne devaient être dirigés que vers les pays en développement les plus vulnérables, excluant ainsi de fait les pays émergents, Chine en tête.

- **Le financement du régime post-2020**

Si le plan de financement de long terme du régime de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement prévoit la mobilisation de 100 milliards US\$ par an à partir de 2020, ni les moyens pour mobiliser une telle somme, ni la répartition entre financements publics et privés n'ont été définis.

A Doha avait été décidé le prolongement pour une année du programme de travail sur le financement à long terme, avec un rendu à Varsovie.

Zoom sur: Le programme de travail sur le financement à long terme

Ce programme vise à aider les pays développés à définir des moyens de mobilisation de fonds d'ici à 2020, à partir de sources publiques, privées et autres, dans le cadre d'actions significatives d'atténuation et de mise en œuvre transparente par les pays en développement, en valorisant sous la CCNUCC les travaux techniques du G20 et de l'AGF (Groupe consultatif de haut niveau sur le financement du changement climatique mis en place par le Secrétaire général des Nations Unies).

De plus, les pays développés avaient été invités à soumettre leur stratégie de mobilisation de fonds pour atteindre collectivement les 100 milliards US\$ par an à partir de 2020, avant la prochaine Conférence des Parties à Varsovie.

Certains pays ont déjà fait des annonces, dont l'Union Européenne qui mobilisera 20% de son budget dans les 7 prochaines années, soit 15 milliards jusqu'en 2020, en faveur du climat, avec une partie spécifiquement ciblée sur les pays en développement.

Le groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique a entériné le fait que, en la période de crise actuelle, il s'avère difficile de lever des fonds. De nombreux pays en développement et émergents, dont le Brésil, ont exprimé un refus catégorique de s'engager tant que les promesses faites à Copenhague n'auront pas été matérialisées. Certains pays en développement insistent même sur la nécessité de donner aux engagements financiers un caractère légalement contraignant dans les accords.

Afin de progresser sur cet enjeu, des réunions ministérielles seront organisées sur le financement à long terme tous les ans, jusqu'en 2020.

Une décision a néanmoins été adoptée par la CdP sur un programme de travail sur le financement à long terme, qui :

- souligne l'urgence de la mise en œuvre des engagements en matière de financement et de transfert de technologies dans le cadre de la Convention ;
- reconnaît l'engagement pris par les pays développés de mobiliser 100 milliards de dollars US par an d'ici 2020 ;
- reconnaît l'importance d'apporter des éclaircissements sur l'ampleur du soutien financier à fournir ;
- reconnaît les engagements et annonces faites par les pays développés depuis la Conférence de Doha ;
- demande aux Parties d'améliorer leurs environnements favorables aux investissements et leurs cadres politiques ;
- encourage les pays développés à maintenir la continuité de la mobilisation du financement public des activités relatives au climat, de façon croissante, à partir des financements de démarrage rapide, avec une variété de sources y compris publiques, privées et alternatives;

- appelle les pays développés à diriger une part importante des fonds publics vers l'adaptation et rappelle qu'une part importante des nouveaux fonds multilatéraux pour l'adaptation devrait s'écouler à travers le Fonds Vert pour le Climat ;
- demande aux pays développés de préparer des soumissions biennales sur leurs stratégies et leurs approches visant à démultiplier le financement relatif au climat pour la période 2014-2020, incluant des informations sur les aspects quantitatifs et qualitatifs d'un objectif.

• **L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat**

Décidé à Copenhague fin 2009, le Fonds Vert pour le Climat (FVC) a été officiellement créé par les accords de Cancún en 2010 pour financer la transition vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique des pays en développement.

En octobre 2012, le comité du Fonds Vert a décidé que le secrétariat du Fonds Vert siègerait à Songdo, en Corée du Sud. Le choix de ce pays n'est pas anodin puisqu'en moins de cinquante ans il est passé du statut de pays pauvre à celui de quinzième puissance économique mondiale. Cette décision, qui symbolise le lien entre développement et pays développés qui doit être établi par le Fonds Vert, a été avalisée à Doha par l'ensemble des pays membres.

Les pays en développement craignent toujours que ce fonds ne soit avant tout axé sur l'atténuation, et demande un équilibre avec l'adaptation.

Zoom sur : Le Fonds Vert pour le Climat

Abondé par les pays développés mais aussi complété par d'autres acteurs publics (banques de développement) et privés, Le Fonds Vert a vocation à constituer le canal principal des financements multilatéraux de lutte contre le changement climatique, en coordonnant les différentes sources de financements. Il disposera d'instruments financiers variés (dons, prêts, prêts concessionnels...) et permettra des montages financiers sur mesure par rapport aux spécificités des projets.

Destiné à être à l'instar du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) un instrument financier sous la Convention, le Fonds Vert est encore dans une phase pilote (2012-2013) qui doit mener à sa rapide opérationnalisation. Il est pour le moment administré conjointement par la Banque Mondiale, le secrétariat de la CCNUCC et le secrétariat du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

Malgré cette décision, le Fonds Vert est encore loin d'être opérationnel, les financements censés l'alimenter tardant à arriver. Les pays en développement insistent pour que seuls les pays industrialisés abondent ce fonds tandis que les pays développés font de la participation des pays émergents une condition à leur propre engagement.

La cinquième réunion du Conseil d'administration du FVC qui marquait la fin de sa phase pilote assurée conjointement par la Banque Mondiale, la CCNUCC et le Fonds pour l'Environnement Mondial, s'est tenue début octobre 2013 à Paris. Elle a donné lieu à l'adoption d'une feuille de route pour assurer la mise en fonctionnement du FVC, bloqué jusqu'à maintenant notamment sur la question de la participation des pays émergents et du secteur privé au financement de la lutte contre le changement climatique, souhaitée par les pays développés. Il fallait également définir les modalités d'abondement, de leur sécurisation ainsi que celles d'allocation des fonds et de leur transparence.

La feuille de route validée à Paris prévoit de s'accorder sur le versement des contributions durant le premier semestre 2014, afin d'être abondé mi-2014 pour une mise en œuvre opérationnelle fin 2014.

Un secrétariat indépendant, ainsi que les directives initiales du fonds sur les priorités de programme, les politiques, les critères d'admissibilité ont été définis.

Le Fonds vert doit :

- Avoir une répartition équilibrée entre atténuation et adaptation ;
- Adopter une approche axée sur les besoins des pays ;
- Prendre en compte les besoins immédiats des pays en développement vulnérables dans l'allocation des ressources pour l'adaptation ;
- Confirmer l'accessibilité de tous les pays en développement.

Le Fonds, qui n'a reçu à ce jour qu'un total de contribution inférieur à 1 milliard de dollars alors que l'objectif est d'atteindre les 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, pourrait alors financer les premiers projets selon une approche thématique et basée sur les pratiques opérationnelles. Cela afin de garantir un équilibre entre financement de l'adaptation et de l'atténuation. Cette mise en œuvre opérationnelle, très attendue, représente une priorité pour catalyser la définition du nouveau régime climatique qui doit donner lieu à un accord en 2015.

A Varsovie, la République de Corée a annoncé 40 millions de dollars US pour alimenter le Fonds vert pour le climat. Le Japon a lui annoncé un milliard jusqu'en 2015 sur le financement climat.

Le président des Etats-Unis, Barak Obama, propose la création d'un fonds d'un milliard de dollars destiné à mieux comprendre et gérer les impacts des changements climatiques.

Ce nouveau fonds climat aurait pour but de :

- Financer la recherche, pour avoir une meilleure perception et compréhension des impacts à venir des changements climatiques ;
- Adapter aux mieux les infrastructures ;
- Aider les populations à gérer les changements à venir ;
- Encourager les actions au niveau local pour réduire les futurs risques ;
- Financer de nouvelles technologies et infrastructures pour réduire les émissions de GES.

Cette mesure, pour être adoptée dans le projet de budget 2015 présenté au Congrès US en mars 2014 devra recueillir le soutien des Républicains, majoritaires à la Chambre des Représentants. Mais en tout cas, la volonté politique manifeste du Président des Etats-Unis est un signal positif fort pour les autres pays.

• **Le sauvetage du Fonds pour l'adaptation**

L'adaptation est le cheval de bataille des pays en développement, qui ont appelé à un objectif global sur l'adaptation, sur proposition émanant du Groupe Afrique. Cet objectif serait déterminé à l'aide d'une estimation des besoins en matière d'adaptation tirée des différents scénarios de trajectoire d'émissions. Une proposition rejetée par de nombreux pays développés (l'Australie, la Norvège, la République de Corée et les Etats-Unis), qui ont mis en avant la difficulté technique d'une agrégation des besoins d'adaptation, concept encore très peu défini.

Zoom sur : Le coût de l'adaptation en Afrique

Le coût de l'adaptation pour le continent africain est aujourd'hui de 7 à 15 milliards par an. Selon les estimations, même si le réchauffement ne dépasse pas les 2°C, il atteindra 35 milliards par an d'ici 2040 et 200 milliards par an d'ici 2070. Et cela pourrait atteindre 350 milliards en cas de dérapage des émissions.

Les pays en développement étaient d'autant plus inquiets et revendicatifs sur le sujet que le Fonds pour l'adaptation, à l'ouverture de la Conférence, n'était plus en mesure de financer les projets déposés par les pays en développement.

Afin de « sauver » ce Fonds, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Suisse, la Belgique, la Finlande, la France et la Norvège l'ont abondés de 100 millions de dollars.

Country	Pledge	Currency	mUS\$
Sweden	200	SEK	30.2
Belgium	4.45	EUR	6.0
Norway	2.5	USD	2.5
Germany	30	EUR	40.5
Finland	5	EUR	6.8
Switzerland	10	CHF	11.0
France	5	EUR	6.8
Austria	0.5	EUR	0.7
Total			104.4

A présent 48 pays PMA ont finalisé leur PANA (plans d'action nationale d'adaptation), visant à identifier et évaluer les répercussions et impacts du changement climatique dans leur pays et à déterminer une série de mesures pouvant être déployées et les financements nécessaires. Une décision a été adoptée sur le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces programmes d'adaptation nationaux.

La décision adoptée :

- rappelle que la planification en matière d'adaptation devrait être fondée sur les priorités déterminées à l'échelle nationale ;
- salue l'élaboration des directives techniques pour le processus des PANA et la mise en place du programme de soutien global aux PANA pour les PMA ;
- invite les pays développés Parties, les organisations des Nations Unies, les institutions spécialisées et les autres à renforcer l'appui financier et technique au processus des PANA;
- invite les organisations des Nations Unies, les institutions spécialisées et les autres à envisager la création ou l'amélioration des programmes de soutien aux processus des PANA et à soumettre au Secrétariat, d'ici le 26 mars 2014, des informations sur la façon dont ils ont répondu à cette invitation ;
- invite les Parties et les organisations compétentes à soumettre, d'ici le 26 mars 2014, des informations sur leur expérience en ce qui concerne l'application des directives initiales pour les PANA pour compilation dans un document à présenter à la séance 40 du SBI de juin ;
- décide de continuer à faire le point et, si nécessaire, de réviser les lignes directrices initiales des PAN à la CdP 20.

3- Les engagements de réduction des émissions de GES

Plusieurs groupes de pays industrialisés, avec des engagements de nature différente, se sont constitués au sein des pays industrialisés. Tout l'enjeu sera de réussir à regrouper ces pays, mais également les pays en développement, dans le cadre d'un même accord alors que ceux-ci étaient exonérés d'engagements quantifiés dans le Protocole de Kyoto :

- Les Etats-Unis, qui maintiennent fermement leur refus de tout engagement juridiquement contraignant dans le cadre du Protocole de Kyoto, auxquels s'est rallié le Canada qui est sorti de cet accord.
- Les pays qui ont ratifié le Protocole de Kyoto, mais y restent de manière partielle car ayant refusé de se réengager dans une deuxième période 2012-2020 : le Japon et la Russie.
- L'Union Européenne, la Suisse, la Norvège, l'Islande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui se sont réengagés pour une seconde période. Seuls restent en définitive dans le cadre du Protocole de Kyoto les pays qui s'étaient déjà engagés au niveau de leur législation nationale.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto

La Conférence de Durban avait réussi à conserver le Protocole vivant, bien qu'énormément amoindri, et amputé d'une grande partie de ses membres.

Pourtant, et même si certains remettent en question la validité et l'intérêt d'un accord ne comprenant plus qu'une minorité de pays et représentant une faible proportion des émissions de GES, le maintien de ce Protocole, politiquement essentiel par sa force d'engagement juridique, reste indispensable pour les pays en développement. Cela a constitué notamment un gage de confiance de la part de l'Union Européenne envers les pays africains. Le Protocole de Kyoto joue désormais en somme un rôle « transitoire » : il permet de garder certains pays dans un accord juridiquement contraignant, et ainsi d'obliger les autres pays à maintenir un degré d'ambition relative, et de ne pas basculer entièrement dans un système de « pledge and review ». La fin de la deuxième période d'engagement du Protocole serait donc concomitante avec la mise en vigueur du prochain accord.

Les niveaux des engagements ou promesses de réduction, selon les cas, n'ont pas encore été définitivement arrêtés par tous les pays. Certains maintiennent encore leur engagement sous forme de fourchette de réduction, ou annoncent des réductions revues à la baisse (Australie, Japon).

Les négociations à Varsovie sur les engagements dans le cadre du Protocole ont été d'autant plus crispées que l'amendement de Doha permettant le lancement de la deuxième période d'engagement est très loin du nombre de ratifications nécessaires pour entrer en vigueur. Sur les 144 ratifications nécessaires, seulement 4 pays - la Barbade, Maurice, les Emirats Arabes Unis et le Bangladesh – avaient déposés leur décision nationale. L'Union Européenne, la Norvège et la Chine ont annoncé leur intention de ratifier dès que possible l'amendement. De nombreux pays en développement désiraient faire un réexamen des engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions de la deuxième période d'engagement, et revenir ainsi en somme sur le mécanisme élaboré à Doha. Ce que les pays développés, Union Européenne en tête, ont refusé.

Dans le même temps, les difficultés, liées notamment au faible prix du carbone, que connaît le mécanisme de développement propre amplifient ce sentiment de frustration à l'égard de ce Protocole à la portée de plus en plus réduite.

Zoom sur : Le Protocole de Kyoto de Copenhague à Durban

Malgré la volonté initiale du Président Obama, les Etats-Unis n'ont pas fait à Copenhague le retour attendu pour débloquer la situation. En 2009, les Etats-Unis ont ainsi une nouvelle fois refusé toute adhésion au Protocole de Kyoto ou tout autre accord juridiquement contraignant. Après la déception de Copenhague, les résultats des élections à mi-mandat de novembre 2010 aux Etats-Unis ont de plus rendu impossible l'adoption d'une loi climat-énergie avant au moins 2014, la majorité républicaine de la Chambre des Représentants refusant de délibérer de la politique climatique. Or, l'engagement américain de réduction de leurs émissions de 17% (entre 2005 et 2020), inscrit dans l'Accord de Copenhague, devait être concrétisé par une loi votée par le Congrès. Si cet objectif de réduction des émissions à horizon 2020 de 17% par rapport à 2005 ne permettait qu'une réduction d'émissions de seulement 3,7% par rapport à 1990, il aurait néanmoins marqué un tournant dans la politique menée. En effet, étant inscrit dans une loi, cet objectif de réduction aurait eu un caractère contraignant au plan fédéral. Cette loi aurait aussi permis de se diriger vers la mise en place d'un marché fédéral d'échange de quotas.

Ce qui aurait eu pour effet :

- de renforcer la volonté des pays industrialisés déjà actifs
- d'inciter les pays émergents à s'engager davantage
- de redonner confiance aux pays en développement
- de renforcer l'efficacité des mécanismes de flexibilité et de soutenir la valeur du carbone
- et donc de relancer le processus

Or, le résultat de ces élections a ruiné ces espoirs. A Cancún, les Etats-Unis n'ont pris aucun engagement national qui aurait compensé leur refus d'adhérer au Protocole. Face à cela, les pays émergents ont refusé toute prise d'engagement et toute différenciation dans la réduction des émissions par rapport aux autres pays en développement, en arguant du principe de responsabilité historique, et du fait que les Etats-Unis tentaient de leur imposer des conditions que eux-mêmes ne respectaient pas, ce qui va à l'encontre de toute notion d'équité. Dès lors, le régime climatique s'en est trouvé ébranlé. Alors que l'échéance de la fin de la première période d'engagement se rapprochait (décembre 2012), aucune solution de substitution n'a été trouvée afin que le Protocole garde sa force. L'année 2011 a donc été marquée par un durcissement des positions :

- La plupart des pays développés étaient tellement en retard sur leurs objectifs qu'ils ne voulaient pas à ce stade reprendre des engagements qu'ils ne tiendraient pas. Ils refusèrent donc un cadre contraignant qui n'inclurait pas tous les grands émetteurs, Etats-Unis et pays émergents compris.
- Ainsi le Japon, la Russie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont exprimé leur refus ferme de se réengager dans une deuxième période du Protocole de Kyoto au motif qu'il ne rassemblait plus qu'une faible partie des pays émetteurs de gaz à effet de serre. En effet, le Protocole de Kyoto comptabilisait en son sein moins de pays émetteurs que l'Accord de Copenhague, confirmé à Cancún, qui, s'il n'a pas de valeur contraignante, avait reçu le soutien officiel de 139 Etats, représentant près de 87% des émissions mondiales.
- Face à cette déliquescence, l'Union Européenne et les autres pays Annexe 1 au Protocole de Kyoto ont rebuté à se réengager, malgré leur conviction en faveur d'un tel accord, seul instrument juridiquement solidaire du processus. Ils ont lié leur engagement à celui des autres pays, laissant ainsi planer le risque de la fin du Protocole de Kyoto.
- Les pays émergents ont refusé tout amendement au Protocole de Kyoto, qui leur assignerait des engagements d'atténuation de leurs émissions et tout système de vérification de ceux-ci, dès lors que les Etats-Unis ne s'engageaient pas.
- Face à ça, les pays en développement, notamment les pays africains et les petits Etats-Iles (AOSIS), ont durci leur position, exigeant la pérennisation du Protocole de Kyoto, seul cadre solide du régime climatique pouvant leur assurer un support de financement et étant assorti d'exigences de respect des engagements.

La Conférence de Durban a validé le lancement d'une deuxième période d'engagement à partir du 1er janvier 2013. À cette occasion, les pays de l'Annexe B du Protocole de Kyoto durant la première période d'engagement ont annoncé leur intention de participer ou non à la deuxième période :

L'Union Européenne, l'Australie, la Biélorussie, la Croatie, l'Islande, le Kazakhstan, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine ont affirmé leur participation à la deuxième période d'engagement ;

Le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande restent Parties au Protocole de Kyoto mais ont refusé de se réengager de façon contraignante dans une deuxième période.

Le Canada, lui, a rejoint les Etats Unis en sortant définitivement du Protocole, n'ayant pas respecté ses engagements pour la première période d'engagement.

Zoom sur: Les objectifs de réduction d'émissions de GES pour la deuxième période d'engagement (CP2) du Protocole de Kyoto

Pays	Année de référence pour la CP2	Engagement pour la CP2 par rapport à l'année de référence
Australie	2000	-0,5%
Biélorussie	1990	-12%
Croatie¹	1990	-20%
Islande¹	1990	-20%
Kazakhstan	1990	-5%
Liechtenstein	1990	-16%
Monaco	1990	-22%
Norvège	1990	-16%
Suisse	1990	-15,8%
Union Européenne	1990	-20%
Ukraine	1990	-24%
Au global		-18%

¹ Ces pays ont l'intention de réaliser conjointement leurs objectifs avec l'Union Européenne

Les engagements dans le cadre de la Plateforme de Durban

Résultat d'un compromis, la « **Plateforme de Durban pour une action renforcée** » avait réussi à concilier les intérêts, en proposant un accord modulable et juridiquement souple : tous les pays participent, mais certains (les pays émergents notamment) peuvent démarrer leurs engagements avec le nouvel accord post 2020, d'autres (les pays développés) démarrent dès maintenant (dans le cadre de la Convention de Rio ou d'une deuxième période du Protocole de Kyoto), et les pays les moins avancés ont à développer des actions en fonction notamment des soutiens reçus.

Les Accords de Durban avaient débouché sur :

- La reconnaissance de la nécessité que **tous les pays doivent faire face de manière urgente** à la menace grave, souvent violente et potentiellement irréversible, que constituent les changements climatiques.

- Le lancement d'un processus de **préparation d'un accord pour le post 2020**, accord qui devra inclure tous les pays et aurait force légale. Ce fut une avancée majeure.
- **La nécessité d'augmenter, dès 2013, le niveau des actions de réduction des émissions des pays**, afin de combler les écarts, très importants, entre les engagements des pays développés obtenus à Cancún, les profils d'évolution des émissions globales, et les objectifs à atteindre sur la base de ce que préconisent les rapports scientifiques du GIEC².

Dans le cadre de la Plateforme de Durban, deux négociations sur les engagements sont menées en parallèle :

- **Le secteur d'activité 1 : l'ambition dans l'accord de 2015.** Les discussions ont pris la forme de consultations ouvertes sur le contenu et les éléments de l'accord de 2015, incluant notamment l'adaptation, l'atténuation, la technologie, le financement, le renforcement des capacités et la transparence.
- **Le secteur d'activité 2 : l'ambition avant 2020.** Lors des consultations ouvertes, les pays se sont penchés sur la voie à suivre. Divers ateliers ont été organisés sur les enseignements tirés de l'expérience pertinente d'autres accords multilatéraux sur l'environnement, et sur le niveau d'ambition à prévoir avant 2020, l'urbanisation et le rôle des gouvernements dans la facilitation des mesures relatives au climat dans les villes.

Pendant la deuxième semaine, les travaux de l'ADP ont pris différentes formes :

- Des négociations s'appuyant sur le projet de décision et les conclusions préparées par les co-présidents, menées lors de consultations informelles ouvertes sur la mise en œuvre de tous les éléments de la Décision 1/CP.17
- Un évènement spécial organisé par les co-chairs
- Un dialogue ministériel de haut niveau sur la plateforme de Durban pour une action renforcée

Zoom sur : Le dialogue de haut niveau

Le jeudi 21 novembre, les ministres et chefs de délégations ont été invités à échanger sur :

- les actions à prévoir avant 2020 pour effectuer la transition vers un monde post-2020 qui réussisse la lutte contre le changement climatique ;
- des éléments requis pour un accord de 2015 réussi, significatif et durable.

Globalement les pays ont réaffirmé les enjeux principaux, avec pour les pays en développement la nécessité de rehausser le niveau d'ambition de réduction des émissions en conformité avec les buts et objectifs à long terme de la CCNUCC, l'importance de rester en deçà de 1,5°C, de renforcer le financement, de combler le fossé du niveau d'ambition pré-2020 en matière d'atténuation, d'adaptation, de financement, de technologie et de renforcement des capacités. A cela s'ajoute l'importance de rester dans le cadre de la Convention et l'impossibilité des pays en développement à agir sans l'aide des pays développés.

Les Etats-Unis ont souligné des zones selon eux de consensus : la participation effective de tous, les engagements d'atténuation déterminés à l'échelle nationale, le renforcement de la transparence et la soumission des engagements par les pays avant la Conférence de Paris. Et le refus de conserver les anciennes catégories de différenciation, devenues inopérantes. L'UE a insisté sur l'importance d'élaborer un calendrier clair pour l'accord de 2015, qui devra être un « hybride » entre les approches descendante et ascendante pour assurer à la fois l'ambition et la participation et sur la multiplication des progrès permettant de hausser l'ambition des engagements pour la période d'ici 2020.

² « Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en- dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel. »

Un projet de texte commun aux deux secteurs d'activités a été présenté par les Co-Chairs, avec notamment un projet de décision sur le niveau d'ambition à prévoir avant 2020 et les mesures post-2020 envisageables, incluant les éléments indicatifs constitutifs de l'accord de Paris. Ce texte a fait l'objet de nombreux débats, blocages et remaniements durant la seconde semaine de négociation.

Zoom sur : Les points de discorde

- l'annexe à la décision : des « éléments indicatifs de l'accord de 2015 » ou une « liste non exhaustive des domaines requérant une réflexion plus approfondie ».
- la nature et l'étendue de la différenciation dans les engagements des pays. Les pays en développement veulent que l'accord ait pour base la Convention et ses principes (notamment la « responsabilité commune mais différenciée des pays »), et pour but la réalisation de son objectif ultime (les 2°C). Et les pays développés souhaitant mettre à jour le principe de responsabilités communes mais différenciées en tenant en compte l'évolution des circonstances et des contextes dans certains pays (les émergents).
- Une feuille de route sur les financements et le transfert de technologie.
- Le calendrier pour soumettre les engagements et l'information accompagnant ces engagements, afin de pouvoir les comparer entre eux.
- Un mécanisme de contrôle du respect des engagements.

La décision et les conclusions de l'ADP ont finalement été adoptées avec plus de 24 heures de retard lors de la plénière de clôture le samedi 23 novembre.

• *Les engagements dans l'accord de 2015*

Les grands pays émergents - Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud - ont accepté à Durban d'entrer dans un processus de prise d'engagement pour la période postérieure à 2020 – mais sans préciser ni la nature, ni la forme juridique, ni les modalités de détermination et de suivi de ces engagements. La Conférence de Doha n'a permis en la matière aucune avancée par rapport à la décision finale de Durban.

A Varsovie, de nombreux pays, dont l'Union Européenne et certains pays en développement, attendaient un calendrier clair, sur les étapes nécessaires pour parvenir à des chiffres solides, compatibles avec l'objectif de la Convention de rester en deçà des 2°C, pour préparer la Conférence de Paris. Mais de nombreux pays, Brésil, Etats-Unis, Canada ou encore Australie, étaient, pour des raisons variées, opposés à cette idée et proposaient un calendrier plus tardif.

- **Les Américains et les Néo-zélandais** proposent d'intégrer ces chiffres dans un document différent de l'accord central, avec des engagements politiques à confirmer ultérieurement. Cette option paraît peu acceptable pour les pays en développement.
- **Les Etats-Unis** ont également proposé que les pays soumettent leur objectif de réduction mi-2015 pour une évaluation 4 mois avant la CdP21.
- **L'Union Européenne**, soutenue par les ONG, demandait :
 - Un processus décidé en 2013 pour clarifier ce qui est attendu des Parties en 2014 ;
 - Un processus pour évaluer et renforcer les objectifs des pays développés dès 2014 ;
 - L'inscription ensuite des objectifs dans l'accord de 2015 ;
 - Un mécanisme permettant de réviser/renforcer les objectifs de manière régulière en fonction des évolutions de la situation et des capacités des pays.

- **La Suisse** a proposé une approche hybride :
 - Une phase de consultation comprenant une compilation des engagements, une comparaison des engagements par rapport à l'objectif de 2°, une coopération pour le traitement des écarts ;
 - Un système commun de MRV ;
 - Des règles communes.
- **L'Australie** propose également une approche hybride, avec un éventail d'engagements, fixé au niveau national avec des règles convenues au niveau international.
- Les **Pays les Moins Avancés (PMA)** mettent en avant une approche hybride prenant en compte des critères métriques et non-métriques, tels que :
 - La responsabilité historique,
 - Les besoins futurs durables,
 - Les vulnérabilités.
- **Le groupe des petits Etats-Iles en développement (AOSIS)** a fait une proposition, visant à rassembler tous les pays autour d'une initiative mondiale pour renforcer l'action en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Ce texte met en avant un processus avec des points d'étape et l'organisation d'une réunion ministérielle à Varsovie.
- **Le Brésil**, soutenu par plusieurs pays, a présenté une proposition (déjà soumise en 1997) portant sur une responsabilité historique non seulement en termes d'émissions mais également de contributions historiques relatives à l'augmentation de la température. Il demande un texte présentant l'architecture du futur accord et qui se baserait sur les résultats d'un calcul à partir des émissions. Les objectifs seraient donc déterminés en 2015 grâce à cette méthodologie, et il refuse tout objectif chiffré à ce stade des négociations.

La Conférence de Varsovie a élaboré un calendrier succinct des étapes à venir avec :

1. L'élaboration des éléments du prochain accord pour la session de mars 2014 ;
2. La soumission d'un projet de texte initial en décembre ;
3. L'élaboration du projet de texte officiel pour mai 2015 ;
4. La conclusion des négociations en décembre 2015.

Finalement, aucun calendrier anticipé des annonces de contributions n'a pu être décidé, et les Etats-Unis ont inclus, à diverses reprises, le fait que ces contributions soient élaborées au niveau national, entérinant ainsi une démarche ascendante, à l'inverse de ce que mettait en place le Protocole de Kyoto. Les Etats ont ainsi affirmé leur décision d'amorcer ou d'intensifier les préparatifs à l'échelon national pour déterminer leurs « contributions », afin de les annoncer avant la Conférence de Paris, et idéalement durant le premier trimestre 2015. Ils sont invités à présenter les informations sur leur démarche et sur les contributions qu'ils prévoient, durant la Conférence de Lima en décembre 2014. Ces contributions devront être claires et transparentes, de la part de tous les pays, avec un processus d'aide dans cette démarche en faveur des pays en développement.

Il est fort probable que certains pays feront des annonces lors du Sommet des Chefs d'Etat sur le Climat lancé par Ban Ki Moon, qui se tiendra à New York le 23 septembre 2014. Ce qui est certain, c'est qu'il faudra être en mesure de comparer les contributions présentées par les pays d'ici à 2015, et de créer un cadre au sein de l'accord suffisamment souple et flexible pour que ces contributions puissent évoluer en fonction des enseignements scientifiques et des capacités respectives des pays.

- **Les engagements pour le pré-2020**

Pour les pays en développement, la question de la hausse de l'ambition sur la période précédant l'entrée en vigueur de l'accord est cruciale. Et sera déterminante pour la suite du processus. Sans un consensus sur le niveau (revu à la hausse) des engagements d'ici 2020 inscrit dans la Plateforme de Durban, l'accord de Paris peinera à trouver sa légitimité et sa crédibilité.

A Varsovie, les discussions se sont principalement centrées sur les actions concrètes à mener pour relever l'ambition, avec la mise en valeur des bénéfices tirés des mesures d'atténuation.

La principale proposition concrète est venue des pays AOSIS, qui souhaitent la mise en place d'un processus axé sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Au final, les Etats ont réaffirmé la nécessité de « renforcer les mesures visant à combler les écarts d'ambition, entendus comme les disparités entre les ressources engagées et les ressources nécessaires pour limiter la hausse des températures mondiales à 2°C ou moins, et ce avant que le nouvel accord n'entre en vigueur en 2020 ». Mais sans préciser de calendrier ni de moyens de mise en œuvre, ni de secteurs précis d'actions.

Une décision sur la hausse de l'ambition était d'autant plus importante que les pays à la veille de la clôture de la Conférence avaient finalement annoncé des engagements au minimum des fourchettes exprimées préalablement. Le Japon, notamment, a annoncé l'abandon de son objectif de réduction de GES de -25% d'ici 2020 par rapport à 1990, pour un objectif désormais de -3,8% par rapport à 2005, soit en réalité une augmentation de 3% par rapport à 1990. Et l'Australie a annoncé l'abandon de son projet de taxe carbone.

La révision des objectifs de réduction

Le risque, soulevé par de nombreuses ONG, est d'entrer dans une démarche ascendante dans laquelle les Etats définissent la nature et la portée de leur contribution, sans savoir si cela est compatible avec l'objectif de 2°. Sauf à décider les Etats de soumettre leur contribution suffisamment tôt avant la Conférence de Paris, pour pouvoir faire les révisions nécessaires pour garantir l'atteinte de l'objectif climatique. L'Union Européenne a donc proposé que l'Accord de 2015 soit un « hybride » entre les approches descendante et ascendante pour assurer à la fois l'ambition et la participation. Mais certains pays -Etats-Unis, Canada, Australie notamment-, acceptent uniquement l'idée d'engagements déterminés au niveau national.

Une révision des objectifs chiffrés pour la période d'ici 2020 au plus tard le 30 avril 2014 a été introduite dans l'accord final, sur proposition de l'Union Européenne, et uniquement dans le sens d'une réduction des émissions de GES.

Zoom sur : le processus de révision dans la Décision de Doha

La décision de Doha invitait déjà les pays qui décideront à cette occasion d'un nouvel objectif pour 2020 à le mettre en adéquation avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2020 de 25 à 40 % sous les niveaux de 1990.

Plusieurs pays parmi ceux qui ont pris des engagements pour la deuxième période ont explicitement communiqué leur volonté de faire des efforts d'atténuation supérieurs aux objectifs décidés. Ainsi, l'Union Européenne est notamment susceptible de revoir à la hausse son niveau d'engagement en 2014 grâce à la procédure de révision adoptée à Doha et elle pourrait entraîner dans son sillage d'autres pays, ce qui tendrait à placer sous de meilleurs auspices la CdP de 2015 lors de laquelle doit être décidé l'accord global pour l'après 2020.

Sans de sérieux efforts dans la période pré-2020 et la volonté politique affichée de parvenir ensemble à des résultats agrégés de réduction compatibles avec les 2°C, il sera difficile de parvenir à un accord ambitieux et crédible pour le post-2020.

Il s'agira alors, pour rehausser cette ambition, de susciter la volonté politique via l'implication et la montée en puissance des acteurs de terrain et de la société civile. Les pratiques locales, territoriales déjà en cours sont la preuve que la mise en place d'actions de réduction des émissions est bénéfique, à la fois d'un point de vue économique, social et environnemental. Créer une dynamique positive dans chaque pays, pour une remontée vers le processus diplomatique : tel est l'enjeu des mois à venir.

II- Un Agenda positif pour un nouveau cycle de négociation et de nouveaux modes de vie

Afin de parvenir à rester dans la limite préconisée par les travaux scientifiques, il est indispensable de rentrer le plus rapidement possible dans une phase de coordination de toutes les mesures existantes et à venir, à tous les échelons –international, national, local- et avec tous les acteurs –Etats, citoyens, ONG, milieux financiers, entreprises.

La Conférence de Varsovie a mis en valeur les initiatives menées en faveur du climat par les villes, les régions, la société civile et les entreprises. Il s’agit maintenant de relier ses initiatives, de les diffuser, de les amplifier, et de les faire connaître afin que le plus grand nombre d’acteurs puissent se les approprier, en les modelant en fonction de leur contexte spécifique. L’échange et le partage sont indispensables : cela permettra de montrer que des actions sont en œuvre, et que des résultats tangibles, à la fois économiques, sociaux et environnementaux, existent. Mais également de déterminer la marge de manœuvre possible pour chaque pays, dans chaque secteur. Sans cela, sans cet effort de quantification des réductions concrètes possibles, les Etats auront, en la période de crise actuelle, la plus grande difficulté à annoncer des chiffres dont ils ne connaissent pas concrètement les implications. Puis s’éloigner des chiffres, pour décrire concrètement à quoi correspondent ces réductions pour les populations dans la vie quotidienne sera nécessaire pour susciter l’adhésion. Redonner confiance en le futur, en ouvrant des trajectoires de vie possibles, dans un monde ayant limité ses émissions et su s’adapter aux impacts des changements climatiques.

C’est l’agrégation et la quantification des pratiques qui permettront d’alimenter les engagements des pays.

Préparer le nouveau cycle de négociation : déterminer les engagements par pays.

Comme les trajectoires d’émissions des pays tendent à diverger, obtenir une convergence des engagements dans un délai court devient de plus en plus difficile à atteindre, les pays craignant de se mettre en mauvaise posture s’ils ne peuvent respecter leur engagement. Et ils préfèrent dès lors tirer à la baisse, ou ne pas s’engager du tout. Il faut donc se situer sur une perspective plus longue pour que la négociation porte maintenant sur la répartition des engagements et des progrès à réaliser pour atteindre les objectifs du GIEC pour 2050 de division par deux, au minimum, des émissions mondiales.

Bien sûr, s’inscrire sur une telle tendance dans la durée ne doit en aucun cas déboucher sur un report à plus tard de l’action. Il faut donc segmenter cette séquence de points de passage où un état des progrès sera mesuré et les objectifs de pays renégociés pour les séquences suivantes s’il s’avère que les progrès effectués ne suffisent pas. Mettre en place un calendrier positif, à même de montrer que, d’une part, des progrès sont possibles et sont déjà en cours et que, d’autre part, tous les pays ont la volonté d’agir, ensemble.

La construction d’un système fondé sur des principes et critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence

- *La détermination de critères*

La première étape consisterait à déterminer des critères. Il faudrait ainsi prendre en compte pour les différents pays :

- Le niveau de développement,
- La densité de population et l’évolution démographique,

- Les caractéristiques climatiques du pays,
- Le poids dans l'économie de l'extraction de matières premières et d'énergie et des productions industrielles, notamment destinés à l'exportation,
- Les caractéristiques énergétiques nationales,
- Le niveau technologique,
- Le potentiel et les formes d'agriculture,
- L'importance des forêts et leur éventuelle dégradation,
- Les disparités de revenu et les situations sociales spécifiques,
- Les impacts et la vulnérabilité au changement climatique...

Cette liste devra faire l'objet d'une négociation politique de haut niveau. Elle prolongera par son esprit le Plan d'Action de Bali. L'adoption de tels critères est de l'ordre d'une décision de CdP. Ces critères d'équité devraient ensuite constituer le fondement de la prochaine négociation.

- ***La détermination du niveau d'engagement***

Même si des critères sont clairement établis et acceptés, en tirer des trajectoires d'émissions pour les pays et des niveaux de réduction ou d'infléchissement des émissions sera difficile. Il faut donc définir un processus sérieux, respectueux des situations nationales.

- **L'importance d'un processus de révision régulière inscrit dans le futur accord**

Ce travail décidé à la conférence de Lima pourra prendre en compte les rapports intermédiaires du GIEC publiés en 2013 et en 2014. Mais il est souhaitable qu'il soit réalisé dans un cadre extérieur au GIEC afin de ne pas mélanger des travaux scientifiques avec un tel exercice à la fois plus applicatif et plus politique.

- Il faudrait qu'il soit finalisé pour le SBSTA de Bonn de juin 2015. Le rapport qui en serait issu devrait être discuté lors de la réunion intermédiaire du groupe de travail de l'ADP de la fin de l'été 2015. Ce travail pourrait faire l'objet d'une revue par les pairs (prix Nobel, philosophes, anciens chefs d'Etat, membres du GIEC...) afin de garantir sa crédibilité, son impartialité et son adéquation à l'intérêt général.
- Ce travail pourrait dès lors servir de base pour la CdP de fin 2015 afin de finaliser d'une façon équitable les engagements des différents pays à partir de leur soumission nationale. Cette détermination des engagements pourrait s'accompagner de l'établissement de plusieurs niveaux avec pour chacun des natures d'engagements, des contributions financières ou d'accès aux financements différents.

Un tel processus permettrait d'engager la négociation centrale des engagements de réduction des pays développés et de l'infléchissement des trajectoires d'émissions des pays en développement ainsi que la mise en place des outils et moyens financiers nécessaires à leur réalisation d'une façon transparente et équitable. Cette méthode devrait permettre de fixer le cadre politique de la négociation pour la CdP de 2015 concernant l'après 2020 incluant tous les pays selon leurs responsabilités et leurs capacités.

Il s'agit donc désormais de construire une vision partagée d'un nouveau modèle de développement, de montrer que d'autres voies sont possibles et favorables pour chacun. Et ainsi atteindre ce que n'a pas su faire le modèle des siècles précédents : permettre à chaque habitant de la planète de vivre en assurant ses besoins fondamentaux, via un meilleur partage et une utilisation optimale des ressources. Pour ce faire, il faudra inciter tous les acteurs à agir, à tous les échelons.

Remonter les initiatives positives

L'élaboration de stratégies et plans d'action nationaux

Les difficultés inhérentes à la négociation internationale sur le changement climatique ont eu pour effet de réorienter le débat vers les dynamiques opérationnelles. Et donc sur la nécessité d'élaborer des stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique pour tous les Etats sans exception. Le défi aujourd'hui est, pour tous les pays, de progresser vers un modèle de développement sobre en carbone, via la mise en place d'actions, selon une approche globale et intégrée, alliant atténuation, adaptation, développement socio-économique, protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté.

Des secteurs de la nouvelle économie sobre en carbone s'organisent, dans de nombreux pays, développés et en développement. La plupart des pays industrialisés ont produit des scénarios de réduction de leurs émissions et avancent dans la connaissance des potentiels de réduction des différents secteurs, des investissements nécessaires et des bénéfices économiques et sociaux liés à ces transformations. Dans tous les pays, des acteurs avec une perception de plus en plus fine, quantifiée, des risques liés aux impacts des changements climatiques, se mettent en marche, et exercent une pression sur les décideurs économiques et politiques.

L'énergie a un rôle central dans les potentiels de réduction des pays, mais également en termes de développement : amélioration de l'efficacité énergétique, soutien aux énergies renouvelables, réduction des subventions aux énergies fossiles... Les Etats peuvent jouer sur différents leviers. L'enjeu de taille, dans les années à venir, concernera la place du charbon : énergie fossile la plus polluante, elle est également la plus utilisée par les deux pays les plus peuplés, l'Inde et la Chine. Avec une hausse globale de consommation prévue de 17% dans les années à venir, le charbon redevient l'énergie la plus utilisée dans le monde.

Les pays en développement ont besoin pour réorienter leurs méthodes de production et de consommation d'appuis financiers, techniques et technologiques, d'abord pour la phase même d'identification et d'élaboration de leurs stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques puis, ensuite, lors de la phase de leur mise en œuvre progressive. Cela nécessite un travail de préparation et de renforcement de capacités important, notamment dans les pays africains qui souffrent souvent de lacunes de capacité de montage de projets et d'organisation institutionnelle. Les difficultés liées au montage et surtout à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'adaptation l'ont suffisamment démontré. Dès lors, les méthodologies mêmes d'élaboration de ces stratégies seront au cœur des enjeux des années à venir.

La réflexion progresse, mais les quelques actions élaborées restent avant tout focalisées sur les pays émergents et les méthodes proposées jusqu'alors ne sont pas adaptées aux pays les moins avancés. Ces derniers pourraient trouver dans de telles stratégies une opportunité pour se diriger vers une nouvelle voie de développement, qui permette un accès à l'énergie pour tous, alors même qu'ils connaissent des difficultés du fait de la hausse des prix des énergies.

Certains pays pour lesquels le climat ne semblait pas une priorité ont ainsi lancé la préparation d'une stratégie nationale « climat et développement » comme le Gabon, le Maroc, le Kenya ou la RDC à l'image des pays pionniers comme le Mexique, l'Indonésie ou Maurice. Ces initiatives, soutenues à la fois par une ambition nationale et des soutiens internationaux, ouvrent la voie à de nouveaux modèles de développement.

Ces perspectives nouvelles sont encore inégalement partagées dans les pays en développement. N'ayant pas d'engagements à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto, certains pays en développement restent en retrait devant l'idée d'engager des actions d'atténuation, de peur de mettre le

doigt dans l'engrenage d'une prise d'engagement international à caractère quantitatif qui pourrait devenir contraignante. Ce point de vue est renforcé par le retard pris par les pays industrialisés dans la tenue de leurs engagements. De plus, pour tous les pays les moins avancés, l'urgence se situe surtout dans l'accès au développement économique et social. Il y a donc un risque que l'élaboration de stratégies strictement « climat » dans les pays en développement ne se heurte à des blocages importants. Pourtant, la problématique du climat est devenue aujourd'hui une forte préoccupation des pays du Sud, du fait des impacts majeurs subis. Les pays prennent de plus en plus conscience de la nécessité -et des bénéfices qu'ils pourront tirer- de stratégies nationales adaptées à leurs capacités en maîtrisant la consommation de combustibles fossiles et en luttant contre la déforestation.

La progression des initiatives territoriales

En contrepoint de la négociation climat, les initiatives de pays, de collectivités territoriales, du secteur privé et d'ONG avancent. De nombreux exemples, qui étaient impensables il y a deux ans, l'attestent :

- Les villes et régions du monde, réunies au sein de réseaux (ICLEI³, CGLU⁴, NRG4SD⁵, R20⁶ notamment), renforcent progressivement leurs échanges, mutualisent leurs outils et développent des lignes communes pour l'action. En 2010, en amont de la Conférence de Cancún, les gouvernements locaux adoptaient le Pacte de Mexico : ils se sont engagés à calculer et faire certifier les réductions de GES obtenues sur leur territoire, en suivant les méthodologies développées par l'ONU, et à créer ainsi un registre climat international. Un an après, à Durban, le rendez-vous en terre africaine plaçait l'adaptation au cœur des enjeux ; le Congrès a débouché sur l'adoption de la Charte pour l'adaptation, soutenant une vision stratégique et intégrée.
- La Californie ou la Chine accroissent leurs engagements de réduction des émissions ; 7 villes et provinces chinoises expérimentent actuellement la mise en place d'obligations de réduction d'émissions, dans la perspective de la mise en place d'une plateforme nationale d'échange de crédits d'émission, dotée d'un système d'enregistrement et de supervision.
- Le mouvement de préservation des forêts est maintenant soutenu par des initiatives d'ampleur : implications de gros fonds privés bancaires, engagements de réseaux de grande distribution de produits de consommation...

Néanmoins, ces dynamiques sont encore inégalement réparties sur le globe. Si les grandes villes et métropoles, dotées de fortes capacités de décision et d'influence (aux niveaux nationaux et internationaux), sont leaders, ce n'est pas le cas de tous les territoires, notamment dans les pays les moins avancés. L'implication des acteurs socio-économiques, et la mise en place de processus démocratiques de décision concertée sur les territoires, sont souvent des conditions indispensables à la mise en œuvre effective de telles initiatives.

Ces changements sont la preuve d'une prise de conscience, à la fois des acteurs locaux quant à la nécessité absolue d'agir sans attendre que ne se débloque par le haut la négociation internationale, et la mise en valeur du fait que des modèles de développement alternatifs existent, qui mêlent des préoccupations variées : la résilience des économies, l'indépendance énergétique, la prévention et la gestion des risques, la cohésion sociale, la préservation et la valorisation de l'environnement, l'aménagement du territoire, la planification urbaine et les équilibres territoriaux.

Les enjeux des deux années qui viennent

La négociation de Varsovie confirme quatre nécessités :

- *Sortir d'une vision négative du futur*

Les négociations continuent de baigner dans l'idée que la lutte contre le changement climatique ira à l'encontre des intérêts économiques et le développement. Dès lors, les pays ont pour préoccupation

³ International Council for Local Environmental Initiatives

⁴ Cités et gouvernements locaux unis

⁵ Network of Regional Governments for Sustainable Development

⁶ Groupement de régions, pendant du G20.

principale de minimiser leurs engagements d'atténuation des émissions et leurs contributions financières.

Le 3^{ème} volet du rapport du GIEC qui sortira en avril 2014 va apporter des réponses complémentaires fondamentales en prolongement du rapport Stern de 2007. Beaucoup d'actions présentent des bénéfices économiques et sociaux, ne serait-ce que du fait des coûts élevés des énergies et des matières premières et de la diminution induite des impacts négatifs du changement climatique.

La négociation à partir d'un processus ascendant d'agrégation d'actions par secteur, par filière, par territoire, doit s'appuyer sur les bénéfices induits pour pouvoir progresser.

- ***Progresser sur les financements***

Il faut ensuite dépasser l'opposition stérile entre recours à l'argent public ou à l'argent privé. Il faut évidemment mixer les deux. Puisque leur proportion d'association devra varier selon les secteurs, les technologies et bien évidemment le niveau de développement des pays, la négociation sur les contributions financières des pays industrialisés selon les mécanismes du Fonds Vert doit en tenir compte. Cette question déterminera évidemment non seulement l'adhésion à l'accord des pays en développement mais aussi la capacité pour l'humanité toute entière de contenir le réchauffement en dessous d'un réchauffement de 2°C.

La difficulté, c'est que ce processus de mixage doit résulter d'approches concrètes là encore, par secteur, par filière, par pays. Une telle approche concrète ne peut être réalisée dans le cadre de négociations en groupes de travail ou en assemblée plénière de la CCNUCC. Il va falloir assurément multiplier les enceintes de discussion sur les politiques concrètes de développement d'ici la conférence de Paris pour organiser le mixage des différents types de financement dans des conditions équitables.

- ***Faire converger les actions concrètes et la négociation internationale***

La réussite de la négociation dans les deux années qui viennent résultera de la convergence de deux voies avec :

- d'une part, la négociation diplomatique onusienne rythmée par les débats et les enjeux de politiques nationales et de géopolitique ;
- et d'autre part, la mise en œuvre d'actions « climat et développement » dans les pays par les différents acteurs. Cette seconde voie relèvera d'une approche bottom-up et devra s'appuyer sur des systèmes de coopération renforcés. Elle nécessitera une harmonisation internationale des standards d'actions, l'application de dispositifs MRV, c'est-à-dire une réactivation de la première voie, la négociation internationale, mais sous un angle plus pratique et concret que celui qu'elle n'a actuellement.

Ainsi, seront les principaux instigateurs du changement, les acteurs qui avanceront dans la mise en œuvre de technologies et d'actions pour réduire les émissions, leur planification et leur programmation.

- ***Transcrire l'avancée de la lutte contre le changement climatique dans une évolution compréhensible des modes de vie pour chacun***

Il ne pourra évidemment pas y avoir de décision forte par les responsables politiques sans un soutien clair des populations. Si les opinions publiques ont largement compris le danger du changement climatique, et ce dans tous les pays, cela ne s'accompagne pas encore de la vision claire de l'évolution des modes de vie dans le futur. Sans cette adhésion, il ne pourra pas y avoir de mandat politique. Un progrès décisif est à faire au niveau de la communication alors qu'en se complexifiant la négociation devient de plus en plus opaque. Or, l'accroissement des exigences de réduction pointe la nécessité de réaliser cette avancée dans les deux années qui viennent. C'est là une condition indispensable pour la conclusion à Paris d'un accord ambitieux et surtout de son application effective dans les décennies qui viennent.

L'avenir de la négociation climat ne concerne pas seulement le processus diplomatique, mais sera avant tout déterminé par sa capacité à coordonner les impulsions et contraintes internationales avec les stratégies opérationnelles et territoriales. La qualité de cette articulation déterminera dans la réalité les trajectoires d'émissions des pays.