

# Note de décryptage

---

Convention Cadre des Nations Unies  
sur les changements climatiques

---

du 26 novembre 2012 au 7 décembre 2012



ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
**la francophonie**



Institut de l'énergie et de l'environnement  
de la Francophonie  
IEPF



# Note de Décryptage des Négociations Climat à la veille de la Conférence de Doha

du 26 novembre 2012 au 7 décembre 2012

.....

*Ce dossier a été réalisé par :*

Emeline **DIAZ**  
Pierre **RADANNE**  
Gabriel **BEDOY**  
Marie **CHÉRON**

*Conception graphique : Émilie Chéron*

.....

## **Institut de l'Énergie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF) 2012**

56, rue Saint-Pierre, 3<sup>e</sup> étage  
Québec G1K 4A1 Canada  
Téléphone : (1-418) 692-5727  
Télécopieur : (1-418) 692-5644  
Courriel : [iepf@iepf.org](mailto:iepf@iepf.org)  
Site Internet : [www.iepf.org](http://www.iepf.org)

.....

**Financé par :** l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME),  
l'AFD, et la Région Wallonne.

.....

La note de décryptage est destinée à faciliter la compréhension de l'état actuel des négociations climat. Elle propose des analyses et des options de progrès, dans une forme pédagogique accessible à tous.

La note de décryptage comprend un glossaire des acronymes et du jargon de la négociation climat.

La note existe également en version anglaise.

Cette note de décryptage a été rédigée avec trois objectifs :

- aider le public le plus large possible à comprendre l'enjeu de ces négociations en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon trop technique ;
- décrire le processus, son état d'avancement, ses sujets en débats et ses points de blocage ;
- éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.

**ADEME**



Wallonie



# Table des matières

<b>La décision de Durban :</b>	
<b>préparer un nouvel accord pour le post 2020</b> . . . . .	<b>6</b>
<b>1. La création d'un cadre de confiance</b> . . . . .	<b>8</b>
a) Les progrès réalisés pendant la période 2012-2020 . . . . .	9
b) Un consensus sur des valeurs communes . . . . .	11
<b>2. Les enseignements à tirer des négociations précédentes</b> . . . . .	<b>18</b>
a) La situation de la négociation lors de la négociation de Kyoto . . . . .	18
b) Les engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto . . . . .	19
c) Les insuffisances à résoudre . . . . .	21
<b>3. La nécessité de prendre en compte les profondes transformations</b>	
<b>des équilibres économiques dans un monde en mutation</b> . . . . .	<b>23</b>
a) Des catégories de représentation des pays issues de Rio 92	
de plus en plus dépassées . . . . .	23
b) De nouveaux rapprochements au sein des négociations . . . . .	25
<b>La concrétisation des décisions issues de Durban :</b>	
<b>les mécanismes opérationnels</b> . . . . .	<b>30</b>
<b>1. Le cadre financier</b> . . . . .	<b>30</b>
a) L'opérationnalisation du Fonds Vert à Durban . . . . .	33
b) 2012 : Les premiers pas du Fonds Vert . . . . .	33
c) Les enjeux à trancher à Doha . . . . .	34
<b>2. Le cadre pour l'adaptation</b> . . . . .	<b>35</b>
a) Le cadre pour l'adaptation issu de Cancún . . . . .	37
b) Le processus de soutien aux Pays les moins avancés (PMA) . . . . .	37
c) Le Comité d'Adaptation . . . . .	38
d) Les programmes de travail sur les pertes et préjudices . . . . .	40
e) Les attentes pour Doha . . . . .	41
<b>3. La décision sur la gouvernance du mécanisme REDD+</b> . . . . .	<b>42</b>
a) Le mécanisme REDD+ . . . . .	42
b) Les attentes pour Doha . . . . .	45
<b>4. Le transfert de technologies</b> . . . . .	<b>45</b>
a) Les domaines prioritaires . . . . .	47
b) La prise en compte de la variété des besoins selon les pays . . . . .	47
<b>5. L'élaboration de stratégies de développement durable sobre</b>	
<b>en carbone</b> . . . . .	<b>48</b>
<b>6. Le renforcement des capacités</b> . . . . .	<b>50</b>
a) Le Forum de Durban sur le renforcement des capacités . . . . .	50
b) L'examen du cadre pour le renforcement des capacités . . . . .	51

<b>7. Le soutien à la mise en œuvre d'actions dans les pays en développement</b> .....	<b>51</b>
a) Les caractéristiques des mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (MAANs) .....	51
b) Les freins actuels à l'élaboration et à la mise en œuvre de MAANs ..	52
c) Les MAANs et le Fonds Vert .....	53
d) Les MAANs et le système de mesure, suivi et vérification (MRV) ...	54
<b>8. Le dispositif de mesure, de suivi et de vérification des actions (MRV)</b> .....	<b>54</b>
a) dispositif de mesure suivi et vérification (MRV) dans le Plan d'Action de Bali .....	56
b) Pour les pays développés .....	57
c) Pour les pays en développement .....	57
<b>L'entrée dans un nouveau cycle de négociation</b> .....	<b>58</b>
<b>1- Les décisions à finaliser à Doha</b> .....	<b>58</b>
a) La voie de négociation et les points clés à résoudre .....	58
b) Le devenir du Protocole de Kyoto .....	62
c) La finalisation de la négociation sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA) .....	66
d) La plateforme de Durban et la convergence des deux voies de négociation vers un accord unique .....	69
<b>L'accord sur le climat, premier jalon vers une nouvelle gouvernance internationale du développement durable ?</b> ...	<b>75</b>
<b>1- La construction d'un futur réussi</b> .....	<b>76</b>
a) Des enjeux globaux .....	77
b) 2015, rendez-vous historique .....	78
<b>2- L'élaboration équitable de nouveaux engagements pour l'après 2020</b> .....	<b>82</b>
a) La construction d'un système fondé sur des critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence .....	82
b) Une approche collaborative et itérative comme outil de hausse de l'ambition .....	85
<b>Annexes</b> .....	<b>90</b>

La 18<sup>ème</sup> Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui se tiendra à Doha, au Qatar du 26 novembre au 7 décembre 2012, marque une nouvelle étape de négociation. 2012 est en effet une date charnière, avec la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, l'achèvement de la négociation concernant les accords pour la période 2012-2020 et la préparation d'un futur accord post 2020.

*Il s'agira à Doha de poser les jalons de ce processus et de définir puis de réunir les conditions de réussite à la fois de la période 2012-2020 et du futur accord.*

## Les conditions de réussite du prochain accord La décision de Durban : préparer un nouvel accord pour le post 2020

---

La 17<sup>ème</sup> Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (2011, Durban) s'est achevée sur une décision obtenue difficilement sur la manière de conduire le processus post 2012.

La "Décision de Durban" reconnaît 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. Cette reconnaissance s'est concrétisée à travers le lancement d'un processus de préparation d'un accord pour le post 2020 qui inclurait tous les pays et aurait force légale.

Ceci constitue une avancée majeure.

*"Décide également de lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties." <sup>1</sup>*

La décision souligne également un besoin de coopération multilatérale accrue, pour une réduction plus ambitieuse des émissions, afin de combler les écarts, très importants, entre les efforts actuels des pays, les profils d'évolution des

---

<sup>1</sup> "Decides that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall complete its work as early as possible but no later than 2015 in order to adopt this protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force at the twenty-first session of the Conference of the Parties and for it to come into effect and be implemented from 2020."

<sup>2</sup> "Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel."

émissions globales, et les objectifs à atteindre pour 2020 et au-delà selon ce que préconise les rapports scientifiques du GIEC<sup>2</sup>. Les pays sont incités à augmenter dans ce sens le niveau d'ambition de leurs actions dès 2013.

Afin de parvenir à ces résultats, une plateforme de négociation -la Plateforme de Durban- a été créée. Elle est le résultat de nombreux compromis : la Chine et l'Inde refusaient au départ de négocier un nouvel accord qui limiterait leurs émissions. Or, les États-Unis faisaient de cette participation la condition sine qua non de leur engagement dans un nouveau cycle de négociation. Et sans la participation de ces pays, l'Union Européenne n'aurait pas consenti à une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto. Les pays en développement, eux, ne concevaient pas la suite du processus sans cette deuxième période d'engagements impliquant les pays industrialisés au nom de leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre.

La Plateforme de Durban a réussi à concilier tous ces intérêts, en proposant un accord modulable et juridiquement souple : tous les pays participent, mais certains (les pays émergents notamment) peuvent démarrer leurs engagements dans le cadre du 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 développeront des actions en fonction notamment des soutiens reçus. En parallèle, la deuxième période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto est actée, et le niveau d'ambition des actions dans le cadre de la Convention doit être revu à la hausse.

Cependant, la décision ne précise, à ce stade, ni la nature ni le contenu de ce nouvel accord qui succéderait aux engagements de la période 2013-2020, qu'ils soient dans le cadre du Protocole de Kyoto (avec un caractère juridiquement contraignant au moins en théorie) ou dans le cadre de la Convention de Rio (mais en dehors du Protocole de Kyoto sous un régime volontaire et sans caractère contraignant). L'une des principales difficultés de cette nouvelle négociation résidera donc dans le fait de parvenir à un consensus sur la forme juridique de l'accord : protocole à caractère contraignant, accord à caractère volontaire... L'atteinte d'un accord à la hauteur des enjeux ne pourra se faire sans construire au préalable un cadre de confiance solide entre les pays.

#### Les 4 principales entrées de la négociation internationale sur le climat

**Objectifs climatiques** pour 2050 et 2020  
Pas plus de 2°C  
/2 des émissions mondiales

**Engagements** pour la période 2020-2050 des pays développés dans un cadre juridiquement contraignant

**Solidarité et équité**

Un **financement** adéquat, pérenne et prévisible pour l'adaptation, l'atténuation, le REDD+ et les transferts de technologies

Un passage généralisé à l'**action** des tous les pays à travers des plans nationaux (NAMAs et PANA) avec un mécanisme d'intéressement financier

## 1 • La création d'un cadre de confiance

Parvenir à un accord ambitieux en 2015, pour une mise en vigueur en 2020 après ratification par les parlements nationaux, nécessitera d'avoir au préalable reconstruit la confiance entre les pays. Preuve devra être apportée que chaque pays est prêt à s'engager et que les résultats des politiques conduites seront suffisamment probants pour stimuler leur généralisation dans les différentes catégories de pays.

Cela s'avère d'autant plus indispensable qu'avancer de manière ambitieuse dans la préparation de l'accord post 2020 encouragera les Parties à remplir leurs engagements souscrits sous une forme ou sous une autre pour la période 2013-2020. Et la réussite de cette période sera primordiale afin de ne pas déra- per par rapport aux recommandations scientifiques, et de conforter la légitimité d'un nouvel accord.

### Les manifestations récentes du changement climatique

#### Zoom sur :

La fonte des glaces marines de l'océan Arctique atteint un niveau record.

À l'issue de l'été 2012, la banquise devrait passer sous la barre des 4 mil- lions de kilomètres carrés. Cette marque dépasserait ainsi le précédent record, datant de 2007, alors que la calotte glaciaire en Arctique avait rétréci à 4,28 millions de kilomètres carrés. Il s'agissait déjà alors d'une superficie inférieure de 23 % au précédent record datant de 2005 et de 39 % inférieure à la moyenne des années 1979 à 2000.

#### Zoom sur :

L'ouragan Sandy

Le 25 octobre, l'ouragan Sandy dévastait les Caraïbes avant de se diriger vers les Etats-Unis. Les dégâts furent considérables à Cuba, en Jamaï- que, en République Dominicaine, aux Bahamas, en Haïti surtout : une soixantaine de morts, des inondations, des pertes considérables dans le secteur agricole, des hôpitaux, des routes et des milliers de logements détruits. Haïti souffre de famine, mais également de pollution de l'eau, et de la propagation du choléra.

L'ouragan, se transformant en tempête tropicale, s'est ensuite dirigé vers les Etats-Unis, frappant le nord-est du pays dans la nuit du 28 octobre. Les rafales de Sandy ont atteint jusqu'à 150 km/h en arrivant sur la côte et 130 km/h à New York même, et se sont accompagnées de précipita- tions très violentes. Plus de la moitié des Etats-Unis a été déclarée en situation de catastrophe naturelle (inondations, 900.000 personnes pri- vées d'électricité, incendies, évacuation de 370 000 personnes, arrêt de réacteurs nucléaires...). Les ravages de l'ouragan Sandy se chiffrent à 50 milliards de dollars<sup>3</sup>.

• • •

• • •

Une question se pose : Sandy est-elle due au changement climatique ? On ne peut pas identifier une causalité directe entre une catastrophe ponctuelle et le changement climatique. Par contre il y a certitude dès lors qu'il y a accroissement de la fréquence et de la gravité de tels événements. Et c'est le cas.

Pour se former, un ouragan a besoin d'une eau chaude (au moins 26°). Si aucun scientifique ne peut être complètement catégorique, il est néanmoins reconnu que le changement climatique, en entraînant une hausse du niveau et de la température de la mer, favorise la formation d'ouragans et leur intensité, les vagues étant beaucoup plus hautes et violentes. Une étude publiée le 15 octobre dans la revue scientifique PNAS met en exergue la corrélation entre les vagues de chaleur, qui ont tendance à se multiplier, l'augmentation de la puissance des ouragans.

Selon le rapport de Munich Re<sup>4</sup> publié le 17 octobre portant sur la période 1980 à 2011, le continent nord-américain est celui qui a connu le plus grand accroissement de «pertes financières dues à des événements liés au temps». Plus de 30.000 personnes ont perdu la vie à cause de ces catastrophes, dont le coût se chiffre à quelques 1060 milliards de dollars (820 milliards d'euros). Selon le rapport, le nombre de ces événements extrêmes a quintuplé (il a doublé en Europe).

Un certain nombre de conditions devront être réunies afin de créer le cadre propice à l'élaboration d'un accord juridiquement solide pour le post-2020 :

- La démonstration de la bonne volonté des pays durant la période 2012-2020 ;
- La prise en compte de la nouvelle géopolitique mondiale ;
- La prise en compte des erreurs des négociations passées ;
- La construction d'un cadre commun de valeurs ;
- La vision d'un futur réussi possible à partir de stratégies de développement adaptées à chaque pays ;
- La mise en place de systèmes de garantie de respect des engagements et de systèmes de comparabilité des engagements.

• • • • • • • • • •

## **A. Les progrès réalisés pendant la période 2012-2020**

Il s'agira de ne pas retomber dans les mêmes travers que par le passé en réussissant à fixer les principes collectifs à respecter pour la négociation qui s'ouvre. La mise en place d'un calendrier de montée en puissance des actions sera déterminante, car le changement climatique, lui, n'attend pas, et que ses impacts seront de plus en plus violents. Cela passera notamment par la preuve que des capacités d'action existent, que des initiatives de terrain sont prises aux quatre coins du monde, qu'une autre vision de l'avenir est possible, qu'une transition se construit par le biais d'innovations conduites dans des conditions démocratiques.

---

<sup>3</sup> Selon la société d'études Egecat

<sup>4</sup> Grande firme de réassurance

Si la négociation sur la période 2013-2020 a été achevée à Durban concernant la nature du cadre d'engagement des pays développés (Protocole de Kyoto ou seulement référence à la Convention de Rio), elle doit être poursuivie à Doha pour que soit enfin fixés définitivement les engagements chiffrés pour 2020.

*“ Décide de mettre en place un plan de travail destiné à rehausser le niveau d'ambition des efforts d'atténuation afin de définir et d'étudier un ensemble de mesures propres à réduire les disparités en la matière, l'objectif étant que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation. <sup>5</sup>”*

Ainsi, sous l'influence notamment des pays AOSIS (Alliance des Petits Etats insulaires) et des PMAs (Pays les moins avancés) qui craignaient que la perspective d'un nouvel accord post 2020 concentre les débats au détriment des actions à mener dès maintenant, un processus de négociation a été lancé afin de rehausser le niveau d'ambition des efforts d'atténuation. Un «travail d'urgence au cours du premier semestre 2012” a ainsi été mis en place. Il s'agit de définir et d'étudier les mesures à mettre en œuvre entre 2012 et 2020, afin de réduire le fossé qui existe entre les engagements, les niveaux d'émissions actuels et projetés et ce qui est nécessaire selon la science. L'objectif de ce plan de travail est que tous les pays soient incités à faire le maximum d'efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, via la mise en place d'actions et de stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux impacts des changements climatiques.

Il faudra dans les années à venir apporter la preuve que les pays agissent, que des actions sont menées et que des progrès sont en cours. Dans ce sens, les pays ont été invités à présenter pour fin février 2012 des solutions et moyens potentiels à mettre en œuvre afin de rehausser le niveau d'ambition de l'effort et d'étudier les nouvelles mesures qui pourraient être prises. L'objectif principal doit être, derrière le niveau d'ambition fixé, d'entraîner la mise en œuvre d'actions au niveau national plus ambitieuses.

Un “Registre”, dont les modalités opérationnelles ont été précisées lors des discussions de Durban, et une plateforme ont été mis en place afin de faciliter la mise en concordance entre le soutien financier par les pays développés et les mesures entreprises par les pays en développement.

Dans le même temps, des ateliers réunissant les pays au cours des sessions de négociation ont été organisés, afin d'avancer sur les solutions possibles pour réduire l'écart et de remédier aux divergences de vues. Ils ont permis, hors du cadre strict des négociations officielles en plénière, d'échanger sur les progrès d'ores et déjà en cours sur le terrain, sur les projets pilotes mis en œuvre, sur les stratégies envisagées. Il s'agit que les pays travaillent ensemble à approfondir la compréhension mutuelle des perspectives et des priorités de chacun, afin de favoriser le consensus et la convergence sur les concepts clés.

---

<sup>5</sup> “Decides to launch a workplan on enhancing mitigation ambition to identify and to explore options for a range of actions that can close the ambition gap with a view to ensuring the highest possible mitigation efforts by all Parties ;

Requests Parties and observer organizations to submit by 28 February 2012 their views on options and ways for further increasing the level of ambition and decides to hold an in-session workshop at the first negotiating session in 2012 to consider options and ways for increasing ambition and possible further actions.”



## **B. Un consensus sur des valeurs communes**

Parvenir à un accord ambitieux, réunissant tous les pays et accepté par tous pour le post 2020, ne pourra être réalisable sans un profond travail dans les années qui viennent. Il s'agira tout d'abord de clarifier les enjeux, à la fois de natures économiques, géopolitiques, politiques, sociales et environnementales. Il faudra parvenir à concilier les priorités des Etats dans un monde de plus en plus concurrentiel et secoué par des bouleversements majeurs. Et fonder le prochain accord sur des valeurs communes, à même de rassembler les Etats et de reconstruire une confiance largement ébranlée.

Pour y parvenir il faudra s'accorder sur des principes :

- L'équité d'abord, à la fois dans la répartition des efforts d'atténuation mais également des financements, sera indispensable afin que les pays acceptent l'idée d'engagements dans un accord unique.
- La solidarité ensuite, seule à même de résoudre ce défi global qu'est la lutte contre le changement climatique.
- Et la garantie pour chacun que ses propres efforts ne sont pas isolés et vains, et que tous les pays s'impliquent et respectent leurs engagements.

### **1. L'équité comme clé de répartition**

Force a été de constater une nouvelle fois à Durban que la question de l'équité est cruciale. L'Inde a ainsi fait d'une mention explicite à l'équité comme norme directrice du prochain accord la condition sine qua non à l'acceptation d'un accord incluant tous les pays pour 2020. Depuis lors, de nombreux pays affirment la nécessité absolue de l'équité dans la détermination des obligations et de la nature et du niveau des efforts.

#### **L'équité dans le cadre du Protocole de Kyoto**

Au cœur des négociations depuis leur origine, l'équité n'a en réalité trouvé jusqu'à maintenant une application concrète que dans le cadre du Protocole de Kyoto. En effet, ce protocole instaure, fait unique en Droit, une différence de traitement entre catégories de pays en fixant des obligations de réduction d'émissions pour une trentaine d'Etats référencés au titre de l'Annexe 1. Cette "distinction juridique" qui vise à corriger des inégalités historiques, sociales, économiques et en termes de développement subies par les pays en développement les plus vulnérables, se justifie par l'équité. Ainsi, les pays industrialisés sont, historiquement, les principaux émetteurs de GES et donc les principaux responsables du changement climatique. Or, ce sont les pays en développement, et surtout les plus pauvres, qui en subiront le plus violemment les impacts. Il était donc équitable que les pays industrialisés réalisent les plus grands efforts. Et au sein des pays Annexe 1, la répartition a également été effectuée en fonction des niveaux d'émissions de GES nationaux. Une simple égalité de traitement aurait été éthiquement et moralement inacceptable.

**La Convention précise que les Parties agissent sur la base de l'équité.**

**Celle-ci sans être réellement définie, s'appuie sur un certain nombre de principes :**

- La responsabilité commune mais différenciée selon les pays ;
- Le leadership à assurer par les pays développés ;
- La pleine considération des besoins et circonstances des pays en développement et notamment des pays les plus vulnérables aux impacts du changement climatique ;
- Le principe de précaution ;

- La prise en compte des contextes économiques ;
- Le droit au développement durable.

Lorsque les Conventions de Rio et le Protocole de Kyoto furent adoptées, les groupes de pays des Nations Unies correspondaient à des situations économiques relativement homogènes et ceux-ci avaient entre eux des intérêts clairement différents. Ainsi, le principe de “responsabilité commune mais différenciée” et les différences de traitement juridique étaient justifiées, et indispensables, et répondaient aux réalités d’alors, niveaux de richesse et de développement et taux d’émissions de gaz à effet de serre notamment.

*“Responsabilités communes mais différenciées” Article 4.7 de la Convention :*

*“La mesure dans laquelle les pays en développement Parties s’acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l’exécution efficace par les pays développés Parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l’éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement Parties”.*

### **Un concept sans définition commune**

Mais, si ces principes garantissent une appréciation ambitieuse de l’équité, ils ne sont pas sans générer certaines contradictions, notamment entre le droit au développement et la nécessité de réduire les émissions. Cela explique que, même si la question de l’équité a été présente en permanence dans les discours, elle n’a débouché sur aucune formulation concrète : les débats, trop peu structurés et manquant de pragmatisme, n’ont pas permis de s’accorder sur des critères de répartition des engagements, des actions de réduction et des financements qui soient justes et acceptables pour les pays. Ainsi, si les pays sont conscients de la nécessité de convenir d’une conception commune de l’équité, les sessions de Bonn et de Bangkok en 2012 ont révélé de profondes divergences sur ce que recouvre le terme d’équité et sur ce que le recours à ce concept engendre. La définition même de l’équité ne fait pas consensus. Des ateliers ont donc été organisés pendant l’année 2012 afin d’avancer vers une compréhension commune.

Sans vision partagée de l’équité, sans indicateur ni règle précise la définissant, la négociation s’est en réalité basée jusqu’à présent sur des rapports de force, traitant à l’aveuglette des réelles marges de manœuvre de chacun et des efforts pouvant être attendus. Il faut se rendre à l’évidence : si la même méthode de négociation est reprise dans le futur, elle conduira à un échec aggravé du fait d’un écart encore amplifié des trajectoires d’émissions des différents pays et de la diversité des situations des pays.

### **Les quatre approches de l’équité exprimées jusqu’à maintenant**

#### **Une approche historique de l’équité**

Fortement défendue par l’Inde et le Brésil, cette approche souligne le fait que les pays industrialisés ont lourdement contribué à l’augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l’atmosphère. Dès lors, ceux-ci ont contracté une sorte de “dette carbone” qui doit avoir pour contrepartie des obligations fortes de réduction des émissions de gaz à

• • •

• • •

effet de serre tandis que les pays en développement doivent bénéficier, symétriquement, d'un droit à émettre futur équivalent pour réussir leur développement.

Cette conception oublie qu'émettre du CO<sub>2</sub> n'était jusqu'il y a quelques décennies nullement considéré comme préjudiciable, car, au niveau de connaissances scientifiques de l'époque, cela n'était associé à aucune menace tangible. La compensation du passé s'avère maintenant à la fois impossible financièrement et surtout secondaire par rapport à ce qui doit primer : un soutien à la réussite du développement pour tous les pays.

### Une approche "optique" de l'équité

Cette démarche empirique fut celle adoptée dans la négociation finale de Kyoto, en fixant des objectifs à première vue proches entre pays industrialisés. La fixation d'engagements de réduction compris entre 6% et 8% pour les principaux pays industrialisés a donné une impression d'équivalence d'efforts. Mais c'est un raccourci médiatique que l'équité des efforts soit perçue à partir de chiffres affichés, sans entrer en détail dans leur contenu (niveau de développement, densité de population, nature des ressources nationales, production électrique, rigueur climatique...).

Dès lors, qu'un même taux de réduction soit attribué à deux pays dont l'un a un niveau d'émissions par tête deux fois plus élevé que l'autre ne constitue pas une répartition équitable des efforts. Il faut d'ailleurs noter que la répartition des engagements de réduction à l'intérieur de l'Union Européenne avait été élaborée de façon transparente début 1997 à partir de critères et se traduisait en conséquence par un fort écart de taux de réduction d'émissions entre Etats-membres.

Cette difficulté s'est amplifiée avec la nouvelle négociation 2013-2020 :

- Les pays ayant laissé dérapier leurs émissions tentent de faire bonne figure en proposant des objectifs de réduction pour 2020 en changeant l'année de référence, ce qui est contraire au principe d'équité ;
- Comme les écarts de niveaux d'émission par habitant se sont creusés, réduire les émissions pour les pays ayant un niveau déjà faible devient nettement plus difficile que pour ceux qui ont encore peu agi.

Il est donc extrêmement préoccupant qu'aucune approche rationnelle de cette question n'ait été engagée, que ce soit à travers un mandat confié au Secrétariat de la Convention ou à travers une coopération d'organismes de recherche entre pays.

### Une approche technique de l'équité

Cette approche consiste à rechercher des critères techniques de comparaison. Depuis Rio, de nombreux travaux de centres de recherche ont abordé cette question.

Une approche technique de l'équité reviendrait à mixer différents critères :

- d'émission par habitant ;
- d'émission par niveau de développement à travers une intensité carbone par unité de richesse (mesurée à travers le PIB) ;

• • •

• • •

- de ratios par unité de produit (kWh électrique, tonne d'acier, de ciment...);
- de contraintes géographiques et climatiques (besoins de chauffage, densité...).

À ce jour, ces travaux n'ont débouché sur aucun accord. Il sera pourtant nécessaire de trouver une solution permettant de déterminer des engagements contraignants de réduction en prenant en compte notamment la situation des économies émergentes.

Certains pays Annexe I comme le Japon proposent de calculer des objectifs de réduction de l'intensité carbone par unité de production ou par unité de matière produite des "intensity targets". Ainsi, ce pays se place dans la perspective d'une répartition plus équitable dépassant l'actuelle classification des pays (Annexe I/non Annexe I), permettant d'impliquer les pays émergents ("les pays avec des moyens d'action et contribuant à l'augmentation des émissions GES") dans les politiques d'atténuation. Il propose des objectifs sectoriels de réduction du contenu carbone de la production notamment industrielle : par exemple, tCO<sub>2</sub> par unité de PIB ou consommations d'énergie par unité de production.

#### Une approche en termes de moyens mis en œuvre

À côté des approches précédentes, qui consistent en des obligations de résultat, une autre approche propose une vision de l'équité à travers le niveau des moyens mis en œuvre. Avancée lors de la préparation du Protocole de Kyoto, elle a échoué faute d'accord entre les pays sur des politiques et mesures décidées collectivement. Une telle démarche, complémentaire de la précédente, pourrait comporter l'engagement de programmes de recherche communs, l'instauration d'une fiscalité sur l'énergie ou sur le transport aérien. La proposition de Mesures d'Atténuation Adaptées au niveau National (MAANs), qui consiste en la mise en place généralisée d'actions d'atténuation tout en laissant aux pays le choix de celles-ci, va dans ce sens en encourageant directement les progrès opérationnels et concrets.

### La voie à suivre

#### L'équité dans les méthodes d'inventaires

Pour le moment, il existe de multiples asymétries nocives à l'équité : entre les pays producteurs d'énergie et ceux qui les consomment sans avoir la charge de leur extraction et donc des émissions induites, entre les pays à forte industrie lourde et les pays devenus essentiellement consommateurs et tournés vers des activités tertiaires... Ainsi les délocalisations d'activités sont assimilées dans les règles d'inventaire à des efforts de réduction d'émissions, alors qu'il s'agit de déplacements d'émissions.

Il faudrait donc apporter des correctifs aux inventaires nationaux en prenant en compte les mouvements d'échanges : exportations et importations de combustibles fossiles, de matières premières, de produits agricoles, de bois, de produits manufacturés. Et ainsi mettre en place, à terme, une comptabilité qui attribue les émissions au consommateur final dans une démarche d'empreinte carbone, donc incluant toute la chaîne d'émissions du secteur primaire (extraction, production agricole, forestière, industrielle, logistique) jusqu'au consommateur final. Cela nécessitera une transformation profonde et homogène des méthodes statistiques.

## L'équité dans la répartition des engagements

Maintenant, émerge une nouvelle typologie entre des pays développés ayant des écarts croissants d'objectifs de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et des pays en développement dont les situations se diversifient<sup>6</sup>. Par conséquent, une différenciation unique en deux catégories de pays n'est plus valide. La montée en puissance des pays émergents, des pays pétroliers ou de pays à revenu intermédiaire a rebattu les cartes. Elle implique d'instaurer des différences d'objectifs au sein des pays en développement notamment pour déboucher sur des aides technologiques et financières directement ciblées au profit des pays les plus vulnérables et les plus pauvres. Il faut donc passer à un système où tous les pays seront inscrits sur une même liste, avec bien évidemment des critères différents s'appliquant selon leur niveau de développement. Une fois les critères fixés, les engagements pourront ensuite être négociés. Et afin de parvenir à un système équitable, ces engagements devront être comparables.

En effet, la notion d'équité ne peut être ponctuelle, elle doit s'intégrer dans une perspective de développement durable pour tous les pays. Telle sera la condition politique d'une adhésion durable de tous les pays. Cette évolution ne peut avoir qu'une perspective de long terme, celle d'une convergence des modes de développement. Cela débouche sur une perspective plus large que la seule négociation climat. Il est pourtant clair qu'il faut viser, à l'horizon de ce siècle, un accès à de bonnes conditions de vie pour une humanité qui aura alors achevé sa croissance démographique.

## La nécessaire prise en compte de la diversité des situations sociales dans les pays

La même méthode ne pourra pas être appliquée pour les pays émergents et pour les pays développés. Il faudra dans la progression dans la lutte contre le changement climatique tenir compte des différences sociales, entre Etats mais également entre territoires. La Chine, par exemple, regroupe de fait quatre types de populations : une population de près de 100 millions de personnes au standard de vie de type occidental, plusieurs centaines de millions de personnes formant une classe moyenne modeste, une population ouvrière urbaine pauvre et plusieurs centaines de millions de personnes qui constituent une population rurale en économie d'auto-subsistance. On ne peut leur appliquer des ratios de consommation et d'émission uniformes. Ces disparités territoriales et sociales se retrouvent dans la majorité des Etats. La prochaine négociation devra poser les conditions menant à une répartition équitable de l'effort, en prenant en compte les conditions démographiques, économiques, sociales, de développement, les disponibilités de ressources naturelles et le niveau des émissions de GES des pays. Cette répartition équitable des objectifs, qui pose un défi socio-économique et démocratique majeur, devra ensuite être réévaluée régulièrement en fonction des évolutions des situations des pays.

De nouveaux modèles de développement devront donc, pour être viables et acceptés, se baser sur l'équité dans la répartition des soutiens et dans le niveau d'actions attendu de chacun. La reconnaissance de ce besoin d'équité et de l'importance de toujours concilier environnement et développement - les deux composantes se nourrissant et se renforçant mutuellement - sera la condition de l'acceptation sociale et démocratique de l'avancée vers une nouvelle voie de développement.

---

<sup>6</sup> cf partie "La nécessité de prendre en compte les profondes transformations des équilibres économiques dans un monde en mutation."

## 2. La solidarité comme socle des relations

*Il s'agira de développer une solidarité multiple, à la fois entre les Etats et au sein des Etats afin de gérer collectivement la planète.*

Jusqu'à maintenant, tous les enjeux d'ampleur planétaire -la faim, la protection sociale, les grandes épidémies...- furent autant de défis que les pays ont essayé de résoudre par eux-mêmes dans un cadre national, parfois soutenus par des fonds de coopération internationaux mais sans réelle solidarité internationale. Or, un constat fort doit être tiré des décennies précédentes : les enjeux globaux, posant des problèmes de plus en plus nombreux à résoudre, ne peuvent résulter uniquement d'une gestion nationale. Seules la collaboration, la coordination et la solidarité au niveau international permettront un partage plus équitable des richesses pour l'ensemble de la communauté internationale.

### **La lutte contre le changement climatique, première question à solidarité obligatoire**

Le défi du changement climatique ne pourra être résolu sans gestion planétaire, solidaire et concertée. En effet, avant l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, le climat était assez stable, réglé par les cycles naturels. Maintenant qu'il change, du fait de l'activité humaine, son évolution dans chaque pays ne résulte pas seulement des politiques qui y sont menées - si efficaces soient-elles - mais des choix et des pratiques de l'ensemble des pays du monde. Dès lors, la politique d'un pays pour stabiliser son climat ne peut voir son efficacité garantie qu'avec l'engagement simultané et proportionné de tous les autres pays. Une chaîne de solidarité doit donc s'appliquer à chaque parcelle de territoire. Il s'agit là d'un bouleversement considérable dans l'histoire humaine. Le changement climatique constitue la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine. Elle préfigure également ce à quoi d'autres enjeux seront maintenant de plus en plus exposés.

### **Une obligation de solidarité qui s'élargit à de plus en plus d'enjeux**

Nous sommes de plus en plus confrontés, du fait de la mondialisation, à d'autres questions devenues elles aussi interdépendantes et donc à solidarité obligatoire :

- l'accès aux ressources rares notamment énergétiques,
- la répartition mondiale des activités industrielles,
- les crises financières, dont la solution échappe aux seules autorités nationales,
- la mise en place de fiscalités et de systèmes de protection sociale dans des pays en concurrence économique de plus en plus vive,
- la lutte contre la dégradation de la biodiversité,
- la gestion de maladies pandémiques
- la gestion des risques de catastrophes naturelles liés aux impacts des changements climatiques.

La réduction des inégalités est indispensable pour obtenir les accords politiques des pays et ainsi faire la preuve d'une solidarité effective, entre le Nord et le Sud, entre les territoires et impliquant fortement les populations. Cette solidarité doit être érigée en principe fondamental, à la fois à l'échelle internationale et au sein des pays, afin de réduire les écarts de richesse et de réintégrer dans les sociétés les populations marginalisées.

La solidarité de l'Homme vis-à-vis de sa planète doit se manifester par une re-

connaissance de la finitude des ressources et de la nécessité de protéger nos écosystèmes. L'Homme ne peut plus être la mesure de toute chose sans intégrer un processus de responsabilité collective. D'abord parce que s'imposent à lui des limites tangibles, ensuite parce que les interdépendances accrues par la mondialisation rendent nécessaire la co-responsabilité comme mesure de l'universalité.

Dès lors, la lutte contre le changement climatique fait appel à trois types de solidarité :

#### Dans le temps

Cette solidarité «intergénérationnelle» fut soulignée par le rapport Brundtland en 1987. Dans cette optique, il s'agit d'une forme de développement «respectant le taux de renouvellement de la ressource dans le cas d'une ressource renouvelable et prévoyant un échéancier de remplacement de la ressource dans le cas d'une ressource non renouvelable». Mais, à cette «solidarité avec les générations futures» s'ajoute une «solidarité avec nos contemporains», (celle que vise l'expression «répondre aux besoins du présent» de la définition du développement durable du rapport Brundtland).

#### Dans l'espace

Il faut développer à la fois une solidarité internationale et "interterritoriale" via :

- une modification profonde des modes de production et de consommation des pays industrialisés. L'ampleur des modifications accomplies dans les pays développés conditionne à la fois le développement des pays en développement et la préservation globale de l'environnement.
- un renforcement de capacités des pays en développement.
- la mise en place de solidarités ville/campagne, et de solidarités entre niveaux territoriaux afin d'assurer la cohérence du développement de niveaux de territoires emboîtés les uns dans les autres.

#### Solidarité au regard des inégalités sociales

Cette nécessité de solidarité s'ajoute aux précédentes. En effet, il existe dans les pays en développement des classes dirigeantes aux modes de vie proches des plus riches des pays développés et, à l'inverse, se banalisent aussi, notamment dans les villes de ces pays, des nouvelles formes de précarité, des situations de grande pauvreté et d'isolement.

La solidarité, dans le temps, entre les territoires et au regard des inégalités sociales impose un changement radical dans la conception de la souveraineté nationale et des prérogatives régaliennes. L'accès équitable aux biens communs, tels que le climat, la biodiversité ou encore les ressources minérales par exemple, est la condition de la paix dans le monde et renvoie à la nécessité de mettre en place des systèmes de régulation dépassant les Etats. Avec notamment la création d'un cadre obligeant les pays à respecter leurs engagements.

### 3. La création d'un cadre de garantie de respect des engagements

Sans garantie de respect mutuel des engagements, la confiance ne pourra être créée et les pays se dirigeront encore davantage vers des positions de repli, de défiance et de tentations de priorité absolue à leurs intérêts nationaux. Tout cela allant à l'encontre de la solidarité, de l'ouverture et de l'échange dont le monde a besoin.

Les pays ont désormais conscience que la construction d'un tel cadre de confiance passe par des mécanismes assurant à la fois la comparabilité des efforts, en

lien avec la nécessité d'équité entre les pays, mais également la vérification que les pays respectent effectivement leurs engagements, notamment financiers, et mettent réellement en place des actions d'atténuation des émissions.

Clairement, ces principes n'ont pas été suivis dans les négociations précédentes, notamment celle engagée depuis 2005 concernant la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Il s'agira donc d'éviter à tout prix de réitérer les erreurs du passé.

## 2 • Les enseignements à tirer des négociations précédentes



### A. La situation de la négociation lors de la négociation de Kyoto

Lors de la Conférence de Kyoto, il faut le rappeler, seule la délégation américaine était équipée en ordinateurs avec des modèles techniques et financiers permettant de simuler globalement la portée des engagements. Cette situation a évolué depuis mais il reste une grave asymétrie d'appropriation de la négociation et de connaissance des marges de manœuvre, des possibilités techniques et des conditions économiques entre pays.

#### 1. L'absence de chiffrage des politiques et mesures à adopter pour tenir les engagements souscrits

Très peu de pays ont effectué en amont des négociations des prospectives détaillées avec des scénarios permettant de quantifier les réductions d'émissions à une échéance donnée en fonction des politiques publiques engagées, de leurs choix énergétiques, de l'évolution future des prix des énergies et des moyens financiers mobilisés. Lors de la Conférence de Kyoto, seuls les Etats-Unis et la Commission Européenne (pas les Etats-membres) avaient réalisé un tel exercice. À ceux-ci il faut ajouter pour la période 2012-2020 le Japon, l'Allemagne et la Grande Bretagne.

Dès lors, les pays, négociant à l'aveugle, prennent une posture rigide et ont tendance à surestimer les coûts et à occulter les avantages, notamment les progrès d'efficacité énergétique. La négociation bloque non pas parce que les propositions faites sont défavorables aux pays, mais dès un stade amont, lors duquel sont écartées, faute de visibilité, des propositions aux effets : réduction des risques, meilleure efficacité énergétique, réduction des dépenses...

#### 2. Une négociation au bras de fer

Cette situation d'incapacité d'appréciation des efforts et des progrès induits par les engagements contribue à durcir la négociation. Un pays exige souvent d'un autre pays plus qu'il ne peut réaliser. Existente aussi des situations d'effet d'aubaine : à Kyoto, les pays en transition ont obtenu une stabilité de leurs émissions entre 1990 et 2012 alors qu'au moment de la négociation, leurs émissions avaient connu une chute de 30 à 40% par rapport à la référence de 1990.

#### 3. Un alignement optique

Puisque la négociation ne put se fonder sur des critères objectifs, elle a consisté à se caler sur des références symboliques. Ainsi, à Kyoto, les principaux pays industrialisés se sont affrontés quant à un alignement sur un objectif semblable. A l'issue de la négociation un décalage a subsisté : -8% pour l'Union Européenne, - 7% pour le Japon, -6% pour les Etats-Unis. Or cet alignement était

inéquitable : compte tenu des niveaux réels d'émissions, l'objectif des Etats-Unis aurait dû être le plus fort et celui du Japon le plus faible. De telles disparités affaiblissent la légitimité des accords.

#### **4. Le manque d'approche rationnelle sur les objectifs de réduction**

Les deux débats sur l'application du Protocole de Kyoto, celui de 1997 et celui des Conférences de Copenhague et suivantes, ont mis en valeur une grave pathologie qui érode les possibilités d'accord : l'absence d'approche rationnelle quant à la fixation des objectifs de réduction des émissions.

.....

## **B. Les engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto**

### **1. De 2009 à 2011 : l'avenir incertain du Protocole de Kyoto**

Malgré la volonté initiale du Président Obama, les Etats-Unis n'ont pas fait à Copenhague le retour attendu qui aurait permis de débloquer la situation.

En 2009, les Etats-Unis ont ainsi une nouvelle fois refusé toute adhésion au Protocole de Kyoto ou à quelque autre accord juridiquement contraignant que ce soit. Après la déception de Copenhague, les résultats des élections à mi-mandat de novembre 2010 aux Etats-Unis ont ensuite rendu impossible l'adoption d'une loi climat-énergie avant au moins 2014. En effet, la majorité républicaine de la Chambre des Représentants refuse d'adopter toute délibération de 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 d'atténuation serait devenu un engagement contraignant au moins au niveau interne. Cette loi aurait aussi permis de se diriger vers la mise en place d'un marché fédéral d'échange de quotas et constitué un symbole clair d'engagement.

Ce qui aurait eu pour effet :

- d'inciter les pays émergents à s'engager,
- de renforcer la volonté des pays industrialisés déjà actifs,
- 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 mis sur la table aucun engagement national qui aurait permis de compenser leur refus d'adhérer au Protocole. Face à ça, les pays émergents ont refusé toute prise d'engagement et toute différenciation 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. Et plus que la question du degré d'ambition des engagements pour la seconde période du Protocole de Kyoto, c'est celle de la poursuite même de cet accord qui a été posée : quelle était la légitimité d'un accord ne contenant pas en son sein le plus grand émetteur historique et les plus grands émetteurs futurs ?

Alors que l'échéance de la fin de la première période d'engagement se rapprochait, 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 :

- Des pays industrialisés comme le Japon, la Russie (le premier ministre russe a même évoqué, en octobre dernier, la possible sortie du pays du Protocole), la Nouvelle-Zélande et le Canada ont exprimé leur refus ferme de s'engager 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 comptabilise en son sein moins de pays émetteurs que l'Accord de Copenhague, confirmé à Cancún, qui, s'il n'a pas de valeur contraignante, a reçu le soutien officiel de 139 Etats, représentant près de 87% des émissions mondiales.
- En outre, 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.
- 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 de la nécessité de cet 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 de réduction d'émissions et des systèmes de vérification de leurs émissions, 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 crainte fut donc grande de sortir de la Conférence de Durban avec un Protocole de Kyoto mis en réserve pendant la seconde période, avec un risque d'une fêlure irrémédiable entre pays en développement et pays développés.

## **2. Le maintien d'un Protocole de Kyoto largement diminué**

Malgré les difficultés, la Conférence de Durban a réussi à conserver le Protocole vivant, bien qu'énormément amoindri et privé d'une grande partie de ses membres.

Désormais, plusieurs groupes sont constitués au sein des pays industrialisés :

- 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 a renié cet accord.
- Les pays qui restent dans le Protocole de Kyoto, mais de manière partielle car ayant refusé de se réengager de façon contraignante dans une deuxième période : le Japon, la Russie, la Nouvelle-Zélande.
- L'Union Européenne, la Suisse, la Norvège, l'Islande et l'Australie qui se sont réengagés pour une seconde période. Seuls restent ainsi les pays qui s'étaient déjà engagés au niveau de leur législation nationale.

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 se révèle paradoxalement de plus en plus indispensable. Preuve est faite que sans lui les engagements ont tendance à se dégrader dans un jeu d'ajustement par le bas de la part des pays industrialisés.



## **C. Les insuffisances à résoudre**

### **1. L'anesthésie politique**

Une forme de paralysie politique résulte d'une anesthésie politique alimentée par un manque de visibilité des marges de manœuvre des pays, sur leurs propres actions mais également sur celles des autres Parties. Une négociation se conclut positivement quand chaque acteur peut évaluer la marge de manœuvre réelle de ses interlocuteurs. Lors des conférences annuelles précédentes, chaque pays venait avec une grande incertitude sur l'adéquation de ce qui se négociait pour son cas particulier. Le temps a manqué pour décrire les trajectoires possibles de prise en compte du changement climatique et les rythmes d'action socialement acceptables, pour chaque pays ou groupe de pays (pays développés, pays émergents et pays les moins avancés, pays les plus vulnérables...). Or, l'invention de nouvelles trajectoires vers un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique est la seule solution pour parer aux risques de conflits et pour se diriger vers une gestion solidaire des ressources et à même d'offrir des perspectives de vie satisfaisante pour chacun.

### **2. L'absence d'approche économique précise**

L'apport, trop isolé, du rapport Stern n'a pas permis de faire avancer la représentation de la mutation que constitue la prise en charge du changement climatique. Celui-ci reste assimilé par un grand nombre de personnes, y compris parmi les négociateurs, à une source de surcoûts et de perte de compétitivité économique. Les bénéfices économiques d'une meilleure efficacité énergétique par les mesures d'atténuation n'ont jamais été suffisamment considérés comme un atout. La crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont encore davantage brouillé les cartes. Tant que la lutte contre le changement climatique restera perçue comme un handicap plus que comme une opportunité, il sera difficile de faire bouger les positions.

### **3. L'absence de hiérarchisation des sujets**

Les principales questions bloquantes n'ont pas toujours été bien identifiées, d'où une certaine incapacité à trouver les compromis possibles et à dénouer ensuite l'écheveau des autres sujets en débat. Il n'y a jamais eu de discussion réelle sur les priorités de chaque pays pour définir un ordre d'entrée dans la négociation. Les blocages ont découlé de trois nœuds centraux :

- celui du niveau des engagements des pays industrialisés et du cadre garantissant leur respect,
  - celui des trajectoires d'émissions à respecter du fait des enseignements scientifiques,
  - celui de la garantie d'accès au développement apportée à tous les pays.
- Par ailleurs, sur les points à même d'instaurer la confiance et de prouver la bonne volonté de chacun (comme les financements), les pays n'ont fait

aucune concession précoce qui aurait donné des gages de bonne volonté. En effet, pour de nombreux négociateurs, avancer des propositions était synonyme de risque supplémentaire, sans garantie de contrepartie, et était ressenti comme un signe de faiblesse.

#### 4. L'évolution effective des trajectoires d'émission

L'analyse des trajectoires effectives d'émission sur 20 ans montre des contrastes impressionnants. Certains pays ont plus ou moins réalisé leurs engagements de réduction d'émissions (en grande partie par des substitutions par le gaz d'une production électrique massivement à base charbon ainsi que des progrès d'efficacité énergétique) tandis que d'autres pays sans politiques effectives de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre ont totalement dérapé.

Cela s'accompagne d'une profonde opacité des négociations, qui résulte d'une insuffisance de débats, au sein des négociations sur certains sujets majeurs mais délicats et à destination de la société civile. Il est clair que, jusqu'à maintenant, dans les différents pays l'opinion publique n'a pas été suffisamment informée du niveau de réductions d'émissions de gaz à effet de serre nécessaire et des choix à faire pour y parvenir.

#### 5. Le manque de débat et d'effort de clarification et de démocratisation des sujets

Tout cela a eu deux effets :

- D'une part, un désintérêt progressif des médias et de la population pour ces négociations, surtout après la déception liée à ce qui a trop souvent été présenté par les médias comme l'échec total de Copenhague. Ainsi, le sentiment qu'aucune avancée majeure n'est possible a pour conséquence un net désintérêt, voire une défiance vis-à-vis du cadre de négociation des Nations Unies, et pire, vis-à-vis des enjeux du changement climatique en général. Cela se manifeste par une présence dans les conférences internationales de plus en plus restreinte des médias, de la société civile, des acteurs économiques, des institutions académiques, pour se resserrer sur le noyau des fonctionnaires des ministères et des diplomates. Et cela même si le Secrétariat de la CCNUCC pousse à ouvrir le plus de sessions possible aux "observateurs".
- D'autre part, la montée en puissance d'un "climato scepticisme" et, plus grave et pernicieux encore, d'un "climato pessimisme", largement attisé par des prédictions d'échec des négociations et par l'affichage d'une incapacité à s'inscrire dans la fourchette de réduction recommandée par le GIEC. Ce pessimisme est d'autant plus dangereux qu'il alimente la peur et annihile l'action en laissant penser que, de toute façon, il est trop tard pour sauver la situation. En cas de persistance dans cette posture d'attentisme les dégâts humains et environnementaux seront insupportables et irréversibles. Pourtant, des solutions existent et des acteurs, partout, se mettent en mouvement.

Heureusement, les conférences de Cancún et de Durban ont permis de garder la communauté humaine rassemblée dans la négociation collective au sein des Nations Unies.

L'implication des collectivités locales, des entreprises, des associations diverses, des populations et de chaque citoyen de la planète sera donc toute aussi déterminante que les avancées du processus et l'engagement des Etats. La formation, l'information, la compréhension des enjeux, le renforcement des capacités dans les pays en développement seront déterminants dans la suite du processus. A l'évidence, le succès du prochain accord sera proportionnel au

nombre de personnes impliquées.

Afin d'éviter les écueils précédents, il faudra veiller à avancer dans le prochain cycle de négociations, en suivant des règles de négociation à même de déboucher sur un accord ambitieux.

Dans le même temps, ce processus devra inévitablement appréhender et intégrer les réalités d'un monde en mutation constante, bien différent de celui ayant vu la naissance de la Convention Cadre et du Protocole de Kyoto.

### 3 • La nécessité de prendre en compte les profondes transformations des équilibres économiques dans un monde en mutation

Le cadre actuel et la répartition de l'effort, basés sur la distinction entre pays en développement et pays développés, ne sont plus satisfaisants.

Les principes phares qui portent l'équité dans la Convention -la "responsabilité commune mais différenciée" et le "droit au développement" notamment- s'ancraient dans un contexte quasi dual entre pays développés et pays en développement défini sur la base des niveaux de richesse et des taux d'émissions de GES. Mais la réalité géopolitique, économique et environnementale actuelle a beaucoup évolué, tout comme la compréhension des enjeux. Ainsi, les pays en développement ont bien perçu que, principales victimes des changements climatiques, ils doivent s'impliquer dans les efforts de réduction et devront emprunter une voie de développement différente de celle suivie jusqu'à présent par les pays développés puis par les pays émergents et trouver leur place dans le cadre du futur accord.



#### **A. Des catégories de représentation des pays issues de Rio 92 de plus en plus dépassées**

La Convention de Rio a établi deux catégories de pays :

- Les pays Annexe 1, à savoir les pays membres de l'OCDE (sur base de 1990), les pays issus de l'ex URSS et les pays communistes de l'Europe de l'est. A noter que cette liste laissait de côté des pays dont les niveaux d'émissions par habitant étaient également élevés comme les pays pétroliers du Golfe Persique.
- Les pays non-Annexe 1, c'est-à-dire les pays en développement.

Cette catégorisation de pays, qui correspondait à une date (1990) où les pays aujourd'hui qualifiés de émergents n'avaient pas encore décollé, a été reprise à l'identique dans le Protocole de Kyoto pour la période 1990-2012.

Lors des négociations récentes portant sur la deuxième période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto (Union Européenne, Suisse, Norvège, Islande, Australie) et des promesses exprimées par des pays en dehors du Protocole de Kyoto mais rattachées à la Convention de Rio (Etats-Unis, Japon, Russie et Canada), le même découpage a été conservé. Le souhait des pays Annexe 1 de voir des engagements appliqués aux pays émergents s'est heurté à un refus. Cette nouvelle distinction est d'autant plus hasardeuse que n'a ja-

mais été clairement précisé comment on distinguait un pays émergent d'un pays en développement.

Le sentiment d'injustice qui a découlé de la détermination peu équitable des engagements a renforcé la nécessité d'une refonte des bases de la négociation, afin d'adapter le cadre légal aux mutations en cours. Pour ce faire, il faudra estomper les catégories de pays établies par la Convention Cadre de lutte contre le changement climatique et reprises dans les accords suivants. Cela nécessitera aussi une meilleure répartition des financements (qui ont jusqu'à maintenant principalement bénéficié aux pays émergents via les mécanismes de flexibilité et non aux pays les moins avancés auxquels ils étaient destinés).

Depuis la Conférence de Copenhague, les contours de la coopération mondiale pour la lutte contre le changement climatique sont devenus incertains. Les lignes de force de la négociation climat ne cessent de bouger, devenant à chaque session un peu plus enchevêtrés.

Cela est principalement dû à deux évolutions majeures :

- L'absence criante de véritable leadership de la part de quelque pays que ce soit avec une profonde division au sein des pays développés ;
- Une discordance de plus en plus forte entre les groupes institués en 1992 et la réalité actuelle des pays. La montée en puissance des pays émergents, des pays pétroliers et l'apparition de pays en situation intermédiaire ont rendu moins nette la séparation entre pays développés et pays en développement. Avec pour conséquence l'émergence de nouveaux "sous-groupes" de pays.

Depuis le monde qui a connu la signature de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto, la situation géopolitique, désormais marquée par des crises, à la fois financières, sociales et politiques, a changé. La mondialisation a permis le décollage de nouvelles puissances, économiques et politiques, et les anciens leaders doivent composer avec de nouveaux acteurs. Des blocs de plus en plus puissants rivalisent et aucun n'est prêt à céder. Aujourd'hui, aucun pays n'est capable de tirer la négociation et d'en déterminer la voie. Les bases de l'architecture mondiale de la lutte contre le changement climatique doivent évoluer sinon les insuffisances actuelles seront indépassables. Copenhague a montré que certains pays ne pouvaient plus décider pour l'ensemble de la planète.

Si la négociation climatique s'est largement complexifiée, les principes fondant la négociation sont restés les mêmes. De là naissent des interprétations diverses voire contradictoires du principe de responsabilité et du droit au développement, allant, comme ce fut le cas à Durban, jusqu'à déclencher une remise en cause nette des catégories et poser la question des fondements de l'équité.

Le monde évolue plus rapidement que ne sont élaborés et signés les accords internationaux. Et, bien souvent, un événement fort doit intervenir pour parvenir à une refonte du droit international. C'est ce processus qui a été déclenché à Copenhague et qui s'est concrétisé à Durban. Il faudra donc à la fois dépasser et surtout compléter les catégories existantes de pays. Cela permettra à la fois une meilleure allocation des financements et une allocation plus équitable de l'effort de réduction des émissions.

Ces mutations profondes ne sont pas sans conséquences sur les rapprochements apparus entre les Etats durant les négociations.



## **B. De nouveaux rapprochements au sein des négociations**

Durban et les sessions de l'année 2012 ont été marqués par de profonds changements au sein des groupes de pays en négociation avec des divergences qui se creusent et des rapprochements qui s'effectuent.

### **1. Le rapprochement UE/ pays en développement**

L'Union Européenne, longtemps leader dans la négociation climat avait, à Copenhague et à Cancún, été neutralisée par ses divisions internes, par la montée en puissance des pays émergents et par une épreuve de force avec les Etats-Unis.

Avec le premier marché carbone régional, des investissements croissants en matière de politiques énergétiques et un Paquet Energie/Climat "3X20" pour 2020, l'Union Européenne reste de loin le pôle le plus actif pour réduire les émissions. Seul groupe susceptible de respecter ses engagements de Kyoto, l'Union Européenne fut pourtant isolée lors de la Conférence de Copenhague. Ainsi, marginalisée, elle s'est vue contrainte d'accepter un texte de compromis conclu directement entre les Etats-Unis et la Chine, bien en-deçà de ses attentes.

À Durban, elle a par contre joué le rôle de médiateur attendu. En se réengageant pour une deuxième période du Protocole de Kyoto, elle a regagné la confiance des pays africains et du groupe des Etats insulaires. Une convergence est apparue, permettant de faire bloc, et de parer au risque de blocage complet des négociations suscité par la déception des pays les plus vulnérables.

### **2. Les pays émergents**

Depuis Copenhague, les pays émergents, et particulièrement la Chine, se sont imposés comme des interlocuteurs incontournables. Ils ont montré leur capacité à imposer leurs conditions face aux pays industrialisés, notamment aux Etats-Unis. Les pays émergents ont joué un rôle majeur dans la relégitimation du processus multilatéral à Cancún et dans l'aboutissement d'un accord. Erigé en groupe des BASIC, unis par des intérêts en général convergents et des phases de développement similaires, ils constituent une alliance puissante.

En acceptant l'idée d'un accord leur fixant des engagements à partir de 2020 à Durban, ils ont effectué un vrai pas en avant dans le processus de négociation, se sont ainsi clairement différenciés des Etats-Unis et ont affirmé par là même leur refus de jouer le rôle de bouc émissaire et de responsables d'un potentiel échec. Néanmoins, les sessions de l'année 2012 ont pointé les difficultés. La Chine notamment n'a pas l'intention de prendre des engagements sans contrepartie financière et technologique. Elle refuse catégoriquement l'idée d'une différenciation claire avec les autres pays en développement. L'Inde a, depuis Durban, été plus réticente sur l'idée d'engagements juridiquement contraignants, arguant du faible niveau de développement du pays et de ses grandes disparités sociales et économiques. Régler la question de l'équité sera indispensable pour rallier ce pays dans le prochain accord.

## **Le groupe des BASIC**

Partageant nombre de caractéristiques communes (leur poids démographique, la croissance de leur PIB, l'augmentation de leurs émissions nationales de GES...), le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine ont constitué le groupe des BASIC qui négocie selon leurs propres intérêts. Bien qu'on ne puisse parler d'une alliance stratégique officielle, ces Etats négociant officiellement au sein du G77, ce groupe n'a cessé de se renforcer depuis la Conférence de Copenhague.

Ils s'appuient dans les négociations sur le concept de "budget carbone" - indicateur de répartition des émissions de gaz à effet de serre dont dispose chaque pays- et soutiennent une répartition sur la base de l'équité et du principe de "responsabilité communes mais différenciées". Si les 4 pays BASIC n'ont pas les mêmes fondements théoriques sur l'équité et divergent sur les solutions envisagées, tous mettent en avant la responsabilité historique des pays développés et refusent de s'engager avant 2020.

Les alliances et stratégies de convergence qui pourront s'opérer entre les émergents et autres groupes de pays, et notamment les pays en développement, le groupe Afrique, les pays les moins avancés, seront déterminantes afin d'asseoir la confiance nécessaire pour conclure un futur accord climatique. L'Union européenne détient ici un rôle potentiel vecteur de médiation.

### **3. L'isolement des Etats-Unis**

Les Etats-Unis, qui connaissent un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut (19,3 tonnes de CO2 par habitant en 2006) et des émissions en forte augmentation depuis 1990, sont dans l'impasse. La question des engagements des pays et de leur forme juridique ne pourra être rediscutée qu'après le passage d'une loi climat-énergie fédérale, ce qui ne pourra intervenir en 2014 (2ans de préparation).

Une correction de leur trajectoire actuelle ne peut venir pour le moment que d'un dynamisme des Etats fédérés et des entreprises.

Marginalisée par leur refus de tout cadre juridique contraignant, ils ont engagé à Copenhague un bras de fer avec leur principal rival commercial, la Chine, en tentant de lui imposer des conditions de vérification de leurs actions. A Durban, ils ont fait pression sur les pays en développement en avançant l'éventualité de ne pas s'engager pour le Fonds Vert et de ne pas l'abonder en cas de refus cette année de l'accord en l'état.

Leur position a alimenté un mouvement de recul de la part de pays qui étaient engagés dans le Protocole de Kyoto, tiré à la baisse les efforts des autres pays, affaibli les engagements potentiels des pays émergents et amenuisé les financements destinés aux pays en développement. Mais cette attitude pourrait à terme se retourner contre eux :

- en se révélant favorable à leur principal concurrent, la Chine, qui met en avant sa politique nationale volontariste de réduction face au manque d'engagement américain ;
- en exacerbant l'animosité et le manque de confiance des pays en développement et en s'installant dans la réprobation de l'opinion publique mondiale ;
- en compromettant progressivement leur possibilité de s'inscrire dans une trajectoire d'émissions qui réponde aux nécessités scientifiques, et qui soit co-

hérente avec celles des autres pays ; à terme, la correction de leur trajectoire d'émissions devenue inévitable sera d'autant plus douloureuse que la dérive aura été grande.

La stratégie des pays en développement, de l'Union européenne et des pays émergents vis à vis des Etats-Unis sera cruciale dans la phase de négociation de la Plateforme de Durban : ils devront œuvrer de concert afin de les attirer dans un accord climatique équitable.

Cette année encore, leur degré d'engagement sera décisif pour le processus de négociation.

#### Zoom sur :

##### L'impact de Sandy sur la campagne électorale aux Etats-Unis

Jusqu'à cet évènement dramatique, la question de la lutte contre le changement climatique n'était pas présente dans le débat pour la présidentielle. Pourtant, le pays est régulièrement touché : record de température, sécheresse exceptionnelle dans le Middle West incendies, ouragans.

Alors que Mitt Romney ne s'est pas prononcé sur le sujet, Obama a reconnu l'importance de la lutte contre le changement climatique et les difficultés de son gouvernement a avancé sur ce thème : "Nous n'avancions pas aussi vite que nous le devrions. C'est un problème que les générations futures vont devoir affronter, encore plus que la génération précédente."

Alors que les sondages indiquaient des taux très faibles de sensibilisation de l'opinion publique au changement climatique (49% des américains un an après Katrina considéraient que le changement climatique était induit par l'homme), l'opinion publique tient aujourd'hui crédit au Président Obama de son implication immédiate (78% de l'opinion). Ainsi, de Katrina à Sandy, la réaction américaine a marqué une nette évolution dans le sens de la reconnaissance et la prise en charge collective.

Barak Obama a été réélu, le 6 novembre 2012, pour un second mandat. Malgré les prévisions d'un score très serré et d'un risque, quelque que soit le vainqueur, d'un blocage politique (avec un Sénat encore divisé et une Chambre des Représentants à majorité Républicaine) sur toutes les questions où il y a des désaccords profonds (comme le changement climatique), le président sortant a gagné avec une large majorité. La défaite nette de Mitt Romney va obliger les Républicains à revoir leur corpus idéologique, notamment sur le changement climatique. Michael Bloomberg, le maire de New York (indépendant) a apporté son soutien au Président sortant, le considérant comme le plus à même d'engager une action sérieuse de lutte contre le changement climatique. En outre, tous les Etats des Grands Lacs ont voté pour Obama.

*"L'augmentation du nombre d'évènements climatiques extrêmes dont nous avons fait l'expérience à New York et ailleurs dans le monde peut être liée ou non au changement climatique, mais la possibilité que cela soit le cas (...) devrait suffire pour que tous les dirigeants élus prennent immédiatement des mesures." Michael Bloomberg*

Si le premier mandat d'Obama s'est révélé très décevant sur les questions climat, le changement de l'opinion publique sur ce sujet et les impacts de plus en plus visibles des changements climatiques rendent dorénavant la donne différente. Le Président a fait dans son discours suite à l'annonce de sa victoire une référence claire à l'enjeu climat, comme une menace pour les générations futures. Ce faisant, il a posé la question de la lutte contre les changements climats comme l'un des enjeux majeurs de son mandat, au même titre que la dette et la réduction des inégalités.

Dans son premier discours aussitôt sa réélection, Barak Obama a déclaré :

*“Pour nos enfants, nous voulons un pays qui ne soit pas écrasé par sa dette, qui ne soit pas affaibli par les inégalités, et qui n'ait pas à craindre cette arme de destruction que représente le réchauffement climatique”*

La question qui se pose ensuite est de savoir si une majorité pourra se dégager au Congrès en faveur d'une loi climat-énergie bloquée depuis 2008. Or, faisant écho à l'appel aux Républicains du Président Obama à dépasser les divisions, Mitt Romney a souligné sa volonté de coopérer avec les Démocrates, ce qui permettrait donc d'éviter une paralysie politique sur les sujets clés.

Reprendre la question climat par accord au Congrès constituerait une ouverture considérable pour les négociations internationales sur la lutte contre le changement climatique, et un espoir pour le processus d'élaboration et de mise en œuvre du prochain accord...

#### **4. Des subdivisions au sein des groupes de négociation**

Des écarts de situation de plus en plus marqués conduisent à des différences de stratégies. Ainsi, s'est esquissé à Durban un axe majeur : Union Européenne – pays émergents – pays en développement les moins avancés et ceux particulièrement vulnérables.

##### **Une subdivision des pays Annexe 1 qui se confirme**

Cette subdivision au sein des pays développés était déjà apparue à Kyoto. Il y a parmi les pays développés deux catégories de pays dont les trajectoires ne cessent de diverger : les “pays pleins” et les “pays vides”.

Les “pays pleins” désignent des pays ayant une forte densité de population et qui ont épuisé les ressources en combustibles fossiles et autres matières premières de leur sol. Ils ont donc souffert des chocs pétroliers des années 70 et ont donc dû progresser dans le sens d'une plus grande efficacité énergétique. Il s'agit essentiellement des pays européens et du Japon.

Les “pays vides” désignent des pays développés de peuplement plus récent et qui disposent d'importantes ressources en combustibles fossiles et autres matières premières. Comme ils n'ont jamais été confrontés à des difficultés d'accès aux ressources, ils ont développé des modes de vie très invasifs avec des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre très élevés. On retrouvera dans cette catégorie les Etats-Unis et le Canada, la Russie et l'Australie.

Au gré des négociations, les positionnements des pays de ces deux catégories ont fluctué, mais globalement, cette typologie reste valide et les écarts de trajectoire d'émissions s'amplifient. Cette typologie des pays développés explique l'ampleur de la divergence qui existe entre l'Europe et les Etats-Unis.

### **Les subdivisions au sein du G77**

Le “G77+Chine”, tiraillé par des intérêts divergents, est de moins en moins soudé. Des sous-groupes s'affirment de plus en plus : l'OPEP, le Groupe Afrique, le groupe des Etats-îles dit “AOSIS/SIDS”, les pays les moins avancés et surtout le sous-groupe des pays émergents (les BASIC). Les différences viennent de l'écart de développement, de plus en plus marqué, entre les pays émergents et les autres pays en développement. Mais également des différences qui découlent des ressources énergétiques des pays et de leur degré de vulnérabilité au changement climatique.

Désormais, les pays industrialisés, les Etats-Unis en tête, souhaitent que les pays émergents aient des obligations de mise en place de système MRV (mesure, suivi et vérification). Mais il faudrait pour ce faire opérer une différenciation entre ces pays émergents et les autres pays en développement. Différenciation refusée jusqu'à présent par les pays émergents, car elle impliquerait pour eux de nouvelles obligations.

La résistance de ces derniers à avoir des obligations différentes des pays en développement les moins avancés est de plus en plus mal vécue par les pays vulnérables et les Etats-îles, pour qui les émissions croissantes de la Chine, du Brésil et de l'Inde représentent un danger pour le climat. Et ce d'autant plus que les pays émergents négocient de plus en plus en dehors du G77, au sein des BASIC, directement avec les pays industrialisés. Pour la première fois à Copenhague, l'Afrique avait parlé d'une seule voix pour défendre ses intérêts, représentant la majorité des PMA et s'exprimant de façon autonome par rapport au G77.

En parallèle à cette décision sur la Plateforme de Durban, des décisions techniques ont également été prises afin de permettre la mise en œuvre opérationnelle des Accords de Cancún.

# La concrétisation des décisions issues de Durban : les mécanismes opérationnels

---

L'autre grand enjeu en parallèle à celui de la Plateforme de Durban et des engagements des pays a été durant l'année 2012 le renforcement du cadre opérationnel.

Durban a, selon le mandat qui lui était assigné, œuvré à la mise en œuvre opérationnelle des instruments élaborés les années précédentes en faveur de l'adaptation aux impacts des changements climatiques, de la réduction de la déforestation et des transferts de technologies notamment. La conférence s'est achevée par l'adoption de 19 décisions de la CdP au titre le Convention de Rio et de 17 décisions de la RdP (Réunion des Parties au titre du Protocole de Kyoto), et la validation de bon nombre de travaux des organes subsidiaires. Et a mis en exergue l'importance du rôle des acteurs opérationnels locaux, publics et privés, et de la société civile dans son ensemble, ouvrant ainsi des pistes pour de nouvelles formes de coopération.

A Durban, en parallèle aux déclarations sur l'ambition nécessaire de réduction des émissions, ont été adoptées des décisions de mise en œuvre des Accords de Cancún de 2010, sur le lancement du Fonds Vert pour le Climat et sur la mise en place d'exigences plus strictes concernant la mesure, la notification et l'évaluation des efforts d'atténuation des pays (MRV).

## 1 • Le cadre financier

La question de l'aide financière apportée aux pays en développement fut inscrite dans le Plan d'Action de Bali comme condition sine qua non de l'action de ces pays et comme découlant de la responsabilité historique des pays industrialisés vis-à-vis des pays les plus vulnérables touchés par les impacts du changement climatique alors qu'ils en sont les moins responsables. Les pays en développement font du transfert effectif des financements pour l'atténuation et l'adaptation un gage de bonne volonté et d'engagement effectif des pays développés. Ce point crucial est au cœur des débats depuis Copenhague.

## Zoom sur :

### Les engagements financiers d'ici à 2020

Copenhague avait prévu la création d'un "Fonds Vert pour le climat", effectivement créé à Cancún. Ce Fonds Vert a vocation à permettre le financement de l'atténuation mais aussi de l'adaptation. Il n'a pourtant pas été suivi de quelque annonce sérieuse de contribution que ce soit. A Cancún, les pays avaient créé une boîte qui reste pour l'instant vide de contenu et ont repoussé les modalités de mise en œuvre à Durban.

Le niveau de financements disponibles requis pour la lutte contre le changement climatique est estimé à un montant considérable, proche du niveau actuel de toute l'Aide Publique au Développement : 100 milliards de dollars annuels d'ici 2020). Il s'agit là d'ailleurs d'une estimation qui fait débat. Celle-ci est très difficile à effectuer en distinguant les surcoûts des investissements qui auraient de toute façon été réalisés. Ce dimensionnement devra être réévalué à l'épreuve des faits. Aucune estimation réelle n'existe, ni de la contribution actuelle à la lutte contre le changement climatique, ni sur celles des institutions financières internationales vers les pays en développement, en incluant également celles du secteur privé, celles des ONG et celles des fondations privées. Or ce travail est nécessaire pour clarifier et faciliter l'accès aux financements.

#### [Un engagement financier sur le court et le long terme](#)

La Conférence de Cancún avait entériné l'engagement, issu de Copenhague, des pays développés de mobiliser :

- 30 milliards de \$ entre 2010 et 2012, avec une répartition équilibrée entre adaptation et atténuation et via des financements "nouveaux et additionnels". La volonté de distribuer en priorité les fonds destinés à l'adaptation aux pays en développement les plus vulnérables (PMA, AOSIS, Afrique) a été réaffirmée.
- 100 milliards de \$ par an à atteindre d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Cet engagement est maintenant directement et explicitement lié à la mise en œuvre d'actions d'atténuation significatives de la part des pays en développement et aux conditions de transparence sur ces actions (MRV et ICA<sup>7</sup>). Mais aucune nouvelle voie de financement n'a été dégagée des divers rapports, dont celui du Groupe consultatif de haut niveau (AGF), pour une mise en œuvre effective rapide.

#### [Les financements précoces](#)

Prévus pour la période 2010-2012, leur rôle principal devait être de soutenir les pays en développement dans la préparation des projets, programmes et plans d'atténuation et d'adaptation pour la période post 2012. Promesse a été faite que les financements précoces devront être dirigés en priorité vers les pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables.

• • •

<sup>7</sup> Consultations et analyses internationales (International Consultations and Analysis)

• • •

La période 2010-2012 devait être une période de préparation de projets solides, afin que les pays les moins avancés puissent attirer et utiliser de la manière la plus optimale possible les financements dits “de long terme”.

Les financements précoces visent :

- le renforcement des capacités humaines, techniques et institutionnelles des pays,
- l'identification de projets prioritaires,
- la mise en œuvre des projets pilotes dont l'évaluation et le retour d'expérience soient rapides,
- l'élaboration de plans d'actions d'atténuation et d'adaptation, mis en œuvre au niveau national et non pas uniquement de façon ponctuelle,
- l'élaboration de projets répliquables et rendant possible une approche par filière afin d'avoir le meilleur effet levier possible.
- Pourtant, malgré l'engagement annoncé des pays industrialisés, la période de financements précoces n'a pas eu les résultats escomptés :
- peu de pays ont été réellement transparents sur leurs contributions effectives ;
- ces financements ont souvent été surtout du “recyclage” d'aide pour le développement plutôt que des financements réellement nouveaux et additionnels ;
- la répartition entre atténuation et adaptation n'a été en rien équilibrée, au détriment toujours de cette dernière ;
- les financements ont été orientés de façon très insuffisante vers le renforcement des capacités.

#### [Les financements de long terme](#)

Le débat sur l'allocation des financements de long terme est complètement ouvert, mais le débat à Cancún a pointé les nécessités suivantes :

- estimer les besoins par thématique et secteur, y compris pour le renforcement des capacités et l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques ;
- inventorier les projets en cours d'élaboration pour chaque thématique et leurs besoins de financement ;
- prévoir dans le temps la capacité des secteurs à absorber les flux financiers ;
- tenir compte de l'efficacité des projets de réduction d'émissions pour établir des priorités ;
- évaluer la capacité des projets à lever d'autres financements selon la rentabilité des actions.

## ..... **A. L'opérationnalisation du Fonds Vert à Durban**

À Durban, après d'âpres discussions et des blocages des Etats-Unis et de l'Arabie Saoudite, décision a été actée que le Fonds Vert pour le Climat serait un instrument inclusif et équilibré, sous l'égide de la CdP et redevable devant elle. Le Conseil d'Administration sera constitué de 24 membres, avec une représentation égale entre pays en développement et pays développés. La Banque Mondiale, malgré les réticences de nombre de pays en développement à son égard, a été désignée comme mandataire du Fonds pour un période de 3 ans, afin que la mise en place du Fonds puisse être effectuée rapidement. Faute d'avoir fait l'objet d'un consensus, le secrétariat intérimaire a été placé à Bonn, pays hôte.

Néanmoins, si les règles de gouvernance ont été décidées, il n'en reste pas moins que la question cruciale des sources de financements –nouvelles et additionnelles- devant abonder le Fonds n'a pas été résolue, remettant fortement en cause la possibilité d'une mise en route rapide et effective de cet instrument financier. Seuls le Danemark, la Corée du Sud et l'Allemagne ont d'ores et déjà annoncé les montants financiers qu'ils alloueraient au Fonds Vert. Concernant les financements à long terme, qui permettraient de concrétiser la promesse de 100 milliards par an d'ici 2020, le flou demeure. Les pays ont seulement réussi à s'accorder sur la mise en place en 2012 d'un groupe de travail, en lien avec le G20 sur la finance climat.

## ..... **B. 2012 : Les premiers pas du Fonds Vert**

Cette année a vu la mise en place effective du Fonds Vert, avec les premières réunions du Conseil d'Administration. Avec un retard de cinq mois car les pays d'Asie et d'Amérique Latine ne parvenaient pas à s'accorder sur le choix de leurs représentants, sa première réunion a eu lieu à Genève du 23 au 25 août et a essentiellement porté sur des questions administratives et de procédures.

- l'élection des co-présidents pour un an : Zaheer Fakir de l'Afrique du Sud (également co-chair du programme sur les financements de long-terme) et l'australien Ewen McDonald.
- l'hôte du Fonds : la Suisse, l'Allemagne, la Corée du Sud, le Mexique, la Namibie et la Pologne ont présenté leur candidature officielle au Conseil Exécutif du Fonds Vert. La dernière réunion du Comité du Fonds Vert, qui s'est déroulée en Corée du Sud du 18 au 20 octobre, a décidé par consensus que le secrétariat du Fonds Vert siègerait à Songdo, en Corée du Sud. Cette décision devra être avalisée à Doha par l'ensemble des pays membres.

Les sujets les plus difficiles ont, pour l'instant, été mis de côté :

### **L'abondement du Fonds :**

Au-delà de ces questions logistiques, ce qui sera déterminant, c'est la façon dont le Fonds, actuellement vide, réunira 100 milliards de dollars annuellement à partir de 2020. Les pays en développement tiennent à ce que les financements publics des pays développés restent la source de financement la plus importante, alors que ces derniers penchent pour une mobilisation importante du secteur privé. Autre sujet de contentieux : le rôle des grands pays émergents, Chine en tête. La question est posée par certains pays développés, dont les Etats-Unis, de la participation des pays émergents à l'abondement du Fonds, ce que ces derniers refusent au nom de la responsabilité historique des pays développés.

Le Fonds serait un instrument de convergence des différents financements qui existent, mais qui sont souvent soit sous-utilisés, soit éparses. Il s'agira avant tout d'un instrument de coordination financière. Il faut éviter qu'il ne débouche sur une centralisation des moyens financiers dans un fonds unique qui serait donc encore plus rigide que les canaux internationaux existants.

### **Les modalités de participation de la société civile**

Pour l'instant, les arrangements adoptés à Durban ne donnent pas le droit de vote aux observateurs. Les modalités formelles et concrètes (droit de vote, droit de parole, temps de parole...) de la participation de la société civile à ce fonds restent à définir.



## **C. Les enjeux à trancher à Doha**

À Bangkok, les pays en développement ont exigé que les pays développés comblent l'écart sur le financement et réaffirment leurs engagements pour des ressources supplémentaires, notamment au titre de l'adaptation. Ainsi, le G 77+ Chine a adopté une position commune pour avancer sur la question du gap entre la fin des financements précoces (2010-2013) et le début de financement à long terme avec 2020 pour horizon.

Une note d'orientation sur le cadre du financement à moyen terme a été rédigée dans le groupe LCA à Bangkok fin août. Trois options ont émergé:

1. Réaffirmer l'engagement des pays développés pour atteindre l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour répondre aux besoins d'atténuation et d'adaptation des pays en développement ;
2. Engager les pays développés à fournir des ressources nouvelles et supplémentaires ;
3. Aucun texte.

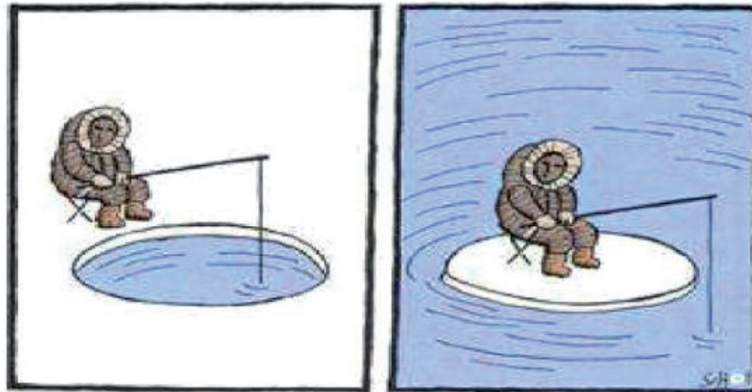
Afin que le Fonds Vert ne reste pas une coquille vide, Doha devra avancer sur les questions laissées en suspens à Bangkok.

- la mise en place de procédures permettant d'assurer l'accessibilité, la transparence et l'inclusivité du Fonds,
- la désignation du directeur du secrétariat du Fonds. Ce choix politique sera déterminant pour l'orientation que prendra le Fonds Vert,
- la préparation d'un calendrier et d'un programme de travail précis,
- la précision des liens avec les autres organes et fonds de la CCNUCC,
- le rôle précis du Fonds sur des financements complémentaires aux financements déjà existants, la réalisation d'investissements, l'octroi de prêts.

L'opérationnalisation du Fonds Vert et l'accès à des financements seront indispensables afin à la fois que les pays puissent mettre en place des actions d'atténuation et ainsi accroître leur niveau d'ambition, mais également pour que les pays en développement s'adaptent aux impacts du changement climatique. La question de l'adaptation reste la priorité des pays les plus vulnérables.

## 2 • Le cadre pour l'adaptation

### Savoir s'adapter



2008

2020 ?

Le changement climatique ignore les frontières. Ses impacts sont multiples et encore mal connus : augmentation de l'intensité et de la fréquence des catastrophes naturelles, sécheresses, désertification, inondations, cyclones, modification de la pluviométrie... Les épisodes climatiques se succèdent depuis quelques années, inondations en Thaïlande, canicules en Australie, sécheresse en Russie, cyclones aux Etats-Unis, vagues d'intempéries en Europe... Et avec elles les dommages sur les populations notamment les plus précaires et sur les économies nationales.

De nombreux pays risquent de voir la totalité ou une partie de leur territoire submergé par les eaux à cause d'un phénomène qu'ils n'ont pas déclenché et sur lequel ils n'ont aucune prise.

D'autres pays devront accueillir les premiers "réfugiés climatiques", victimes de la montée des eaux, de la diminution des ressources en eau ou encore des pertes de récoltes.

Le 5e rapport du GIEC, attendu pour 2014, devrait apporter des précisions précieuses sur les impacts, en localisant davantage les effets des changements climatiques. Les événements extrêmes ne doivent pas occulter des changements plus "lents" qui affectent les sols, la biodiversité, les ressources en eau, et impactent les conditions de production dans les pays en développement.

### **La reconnaissance unanime de l'importance de l'adaptation**

Alors que la question de l'adaptation n'était abordée qu'en termes généraux jusqu'à la mise en place du Fonds d'adaptation, l'importance de ce sujet ne cesse de croître dans les négociations, du fait ces dernières années de la multiplication d'évènements climatiques gravissimes. Le besoin d'adaptation est porté sur le devant de la scène par les pays les plus vulnérables (notamment les Etats-îles, les pays aux côtes basses et les pays arides notamment sahéliens), soutenus par les ONG. Le Plan d'Action de Bali a, dans ce sens, identifié "l'action renforcée pour l'adaptation" comme l'un des quatre piliers nécessaires pour la lutte contre le changement climatique.

Pour ces pays, l'adaptation, critère majeur d'équité, doit être une priorité du nouvel accord en 2015. De cette exigence découle un besoin de capacité financière réellement opérationnelle.

Malheureusement, la question de l'adaptation intéresse davantage les pays bénéficiaires que les pays financeurs. Les pays développés sont plus mobilisés pour contribuer financièrement aux politiques d'atténuation dans les pays en développement qu'à celles visant l'adaptation. Ceci s'explique par le fait que les actions d'atténuation, qui influent à terme directement sur leur climat futur, sont au bénéfice de tous les pays et sont souvent économiquement plus rentables. L'adaptation répond, elle, avant tout aux seules préoccupations sociales des pays demandeurs (dans l'immédiat en tout cas).

### **Les actions d'adaptation**

Après quinze ans de préparation, les pays en développement demandent un accord sur les actions pour l'adaptation, en soulevant deux questions : Comment définir une action d'adaptation ? Quelles sont les actions qui seront financées ?

Les actions à mettre en place différeront fortement selon les pays, ce qui rend difficile la création d'une nomenclature uniforme des actions finançables. Si certaines, d'ordre organisationnel, seront aisées à mettre en place à peu de frais moyennant un soutien dans la préparation et la formation, d'autres coûteront très cher sans avoir un retour financier envisageable aux horizons économiques habituels. Si les mesures organisationnelles, réglementaires et comportementales sont peu onéreuses, elles exigent, pour être efficaces, un grand progrès éducatif et démocratique.

Les différences d'actions à mettre en place ne dépendent pas seulement de l'exposition des pays aux risques, mais également de leur niveau de développement, de leurs conditions géographiques, de leur type d'activité économique.

L'adaptation recouvre en effet des aspects extrêmement divers :

- la planification et la mise en œuvre d'actions d'adaptation du court au long terme, aux niveaux régional et national ;
- les évaluations, la gestion et le partage de risques : prévention, secours, reconstruction et aménagement ;
- la recherche et l'observation systématique des phénomènes climatiques ;
- le renforcement des capacités de planification, de collection d'informations et de mise en œuvre ;
- l'éducation, la formation, la sensibilisation ;
- le renforcement de la base institutionnelle : les mécanismes de coordination, les points focaux, les capacités institutionnelles nationales et locales ;
- le renforcement des systèmes écologiques et sociaux (diversification économique, actions législatives et administratives, protection des ressources naturelles...), par exemple, la transformation des pratiques agricoles, la gestion prudentielle des ressources en eau, les ouvrages de protection côtière, l'adaptation des bâtiments ;
- la recherche-développement, la diffusion et le transfert de technologies pour l'adaptation ;
- les évaluations d'impacts, de vulnérabilité et les coûts et bénéfices de l'adaptation ;
- la mise en œuvre des actions identifiées dans les PANAs (programmes d'actions nationaux d'adaptation), les communications nationales, les évalua-

tions des besoins technologiques (TNA), les stratégies de réduction de la pauvreté.

- L'importance des savoir-faire indigènes et ancestraux et une plus grande égalité des genres sont également à prendre en considération lors de l'élaboration des projets d'adaptation.

Les pays sont en désaccord sur la définition de la vulnérabilité, ce qui implique de facto un désaccord sur le champ de définition et d'application de l'adaptation. Ainsi, si l'Arabie Saoudite souhaite une définition large de la vulnérabilité (au changement climatique et aux effets adverses des mesures d'atténuation), d'autres pays (l'UE en tête) veulent limiter le périmètre de l'adaptation aux impacts du changement climatique seulement.



## **A. Le cadre pour l'adaptation issu de Cancún**

À Cancún, l'adaptation a été réaffirmée comme un défi majeur, auquel devront faire face tous les pays, avec un soutien financier et technologique par les pays développés.

Avec, afin de concrétiser ces principes, un "Cadre pour l'Adaptation" ("The Cancún Adaptation Framework") sous l'égide de la Convention créant un Comité d'adaptation chargé d'améliorer la définition, la mise en œuvre et le financement d'actions et de plans d'adaptation dans les pays, notamment via la mise en place de centres de coopération internationale. Durban a permis la mise en œuvre opérationnelle de ce cadre.

### **Zoom sur :**

#### **Les objectifs du Cadre pour l'adaptation**

Ce cadre vise à favoriser, développer, améliorer et augmenter :

- la mise en place des actions, programmes et plans identifiées dans les PANAs des PMAs,
- la réalisation d'évaluations techniques et économiques concernant les différentes options d'adaptation,
- la coordination et la coopération, notamment concernant les migrations et les relocalisations de populations,
- les transferts de technologies et le renforcement des capacités pour l'adaptation et la résilience aux changements climatiques,
- l'inclusion de tous les acteurs, à tous les échelons avec synergie entre les sphères internationales, régionales, nationales et locales.



## **B. Le processus de soutien aux Pays les moins avancés (PMAs)**

Une deuxième décision concerne le processus permettant aux pays les moins avancés de formuler et de mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation, basés sur l'expérience des Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs), afin d'identifier les besoins pour l'adaptation sur le long terme. Ces PANAs visent à renforcer la résilience via l'augmentation des capacités d'adaptation des pays en développement. L'objectif est de développer des programmes permettant d'évaluer les risques et d'apporter les solutions les plus appropriées afin de réduire la vulnérabilité.

Pour ce faire, les pays sont incités à développer des centres régionaux. Cancún appelait également à la création d'un Centre International, situé dans un pays en développement, visant à augmenter et à améliorer la recherche sur l'adaptation et la coordination internationale.

Afin de favoriser la transparence, la comptabilisation et la diffusion des meilleures pratiques, les pays sont incités à utiliser les canaux existants pour fournir des informations notamment sur les soutiens fournis et reçus pour les actions d'adaptation, les progrès réalisés, les enseignements tirés, ainsi que les obstacles rencontrés.

Côté opérationnel, des lignes directrices ont été définies à Durban pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'adaptation (PANA) dans les pays en développement, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA).

Néanmoins, le manque de visibilité et de garanties concernant les transferts financiers en faveur de l'adaptation via le Fonds Vert ralentit les discussions. L'absence de financement, depuis 8 ans, des plans d'action pour l'adaptation dans les PMA nécessite d'être résolue.

## ..... **C. Le Comité d'Adaptation**

Comme prévu depuis Bali, un Comité pour l'Adaptation a été créé sous l'égide de la Convention afin de promouvoir la mise en œuvre d'actions d'adaptation. A Durban a été validée la composition de ce Comité, qui a pour mission de promouvoir la mise en œuvre des actions, par un support technique et une capacité de levier financier. Parmi les 16 membres élus par la CdP, seront représentés les cinq grands groupes régionaux du monde<sup>8</sup>, ainsi que certains pays particulièrement vulnérables (petits Etats insulaires et pays les moins avancés notamment). Le Comité sera ouvert aux observateurs - chercheurs, ONG, gouvernements locaux - et travaillera avec les agences régionales et les institutions à différents échelons.

Les priorités de travail sont multiples :

- la capitalisation des expériences et la compréhension des vulnérabilités, notamment en ce qui concerne les impacts sur la disponibilité de la ressource en eau et les approches basées sur la préservation et la restauration des écosystèmes
- l'évaluation des pertes et dommages subis par les pays : la question de la faisabilité d'un mécanisme assurantiel international (actuellement examinée par le SBI) est à l'ordre du jour de Doha.

---

<sup>8</sup> Au sens onusien, les 5 grands groupes sont : Etats d'Afrique; Etats d'Asie; Etats d'Europe de l'Est; Etats d'Amérique du Sud et des Caraïbes; et Etats d'Europe de l'Ouest et autres Etats.

## Zoom sur :

### Le financement de l'adaptation : sources et bénéficiaires

Il est essentiel que les pays développés fournissent un soutien financier, technologique et de renforcement de capacité sur le long terme, qui soit croissant, additionnel, nouveau et prévisible. Ces financements doivent être dirigés en priorité vers les pays particulièrement vulnérables et vers les besoins les plus urgents. Néanmoins, aucune définition de ces termes n'a encore été donnée et aucun chiffre n'est acté. Il faut absolument faire une estimation des besoins financiers, afin de pouvoir définir les modalités de financement selon les priorités et les besoins. La possibilité d'un soutien du financement de l'adaptation par une vente aux enchères des quotas d'émissions alloués reste en suspens.

#### **Le Fonds pour l'Adaptation**

Le Fonds pour l'Adaptation établi sous le Protocole de Kyoto est devenu opérationnel, après avoir longtemps manqué de financements (notamment pour soutenir les Plans d'Actions Nationaux d'Adaptation ou PANA). 2010 a vu l'acceptation de deux projets.

Le 1er projet est un projet africain : conçu par le Sénégal, premier pays à avoir vu accréditée son Entité nationale de mise en œuvre (NIE). Il met l'accent sur la lutte contre l'érosion côtière et l'élévation du niveau de la mer. Ce projet insiste sur l'importance de la gestion participative des collectivités locales et des populations vulnérables à la prise de décision.

Le 2ème projet approuvé est hondurien : il vise à réduire la vulnérabilité au changement climatique des ménages les plus pauvres dans la région de la capitale Tegucigalpa en améliorant la gestion de l'eau.

Pour le moment seules les organisations onusiennes et les banques multilatérales ont accès aux financements du Fonds. La façon de faciliter de l'accès au Fonds pour l'adaptation, inscrit dans le Protocole de Kyoto, n'a pas été réglée. La possibilité d'un prélèvement pour l'adaptation sur de nouveaux mécanismes de marché à créer, d'une augmentation du prélèvement sur le Mécanisme de Développement Propre au-delà de 2% ainsi que son élargissement ("share of proceeds") à d'autres instruments, tout cela reste en suspens. La mise en place du Cadre pour l'adaptation devra aller dans ce sens. Il faudra aussi veiller à une répartition équilibrée entre les financements du Fonds Vert pour le climat entre adaptation et atténuation, sous peine que seuls ces derniers, permettant un retour sur investissement plus rapide, ne soient financés.

#### **Le mécanisme de lutte contre les pertes et dommages**

Un programme de travail, fixé en 2010 et initialement proposé par les petits Etats insulaires (AOSIS), inclue la référence à un mécanisme assurantiel international pour faire face aux pertes et dommages directement liés aux changements climatiques.

Ce programme de travail vise à étudier les approches visant à réduire les pertes et dommages liés aux changements climatiques subis par les pays en développement les plus vulnérables. Les Parties avaient été invitées à

• • •

•••

soumettre pour février 2011 leurs avis sur les éléments devant figurer dans ce programme. Au vu de ces soumissions, un document et des recommandations sur les pertes et dommages devront être présentés lors de la 18<sup>ème</sup> Conférence des Parties.

À Durban, le programme de travail a été orienté dans trois directions :

- l'évaluation des risques ;
- l'inventaire des approches et outils existants aux différentes échelles, incluant la gestion des risques liés aux événements extrêmes mais également les impacts de long terme ;
- le rôle que pourrait jouer la Convention climat.

••••••••••

## **D. Les programmes de travail sur les pertes et préjudices**

Une deuxième décision concerne le processus permettant aux pays les moins avancés de formuler et de mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation, basés sur l'expérience des Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs), afin d'identifier les besoins pour l'adaptation sur le long terme. Ces PANAs visent à renforcer la résilience via l'augmentation des capacités d'adaptation des pays en développement. L'objectif est de développer des programmes permettant d'évaluer les risques et d'apporter les solutions les plus appropriées afin de réduire la vulnérabilité.

Pour ce faire, les pays sont incités à développer des centres régionaux. Cancún appelait également à la création d'un Centre International, situé dans un pays en développement, visant à augmenter et à améliorer la recherche sur l'adaptation et la coordination internationale.

Afin de favoriser la transparence, la comptabilisation et la diffusion des meilleures pratiques, les pays sont incités à utiliser les canaux existants pour fournir des informations notamment sur les soutiens fournis et reçus pour les actions d'adaptation, les progrès réalisés, les enseignements tirés, ainsi que les obstacles rencontrés.

Côté opérationnel, des lignes directrices ont été définies à Durban pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'adaptation (PANA) dans les pays en développement, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA).

### **1. Le Programme de Travail sur les Pertes et Préjudices**

À Durban, les pays ont décidé de lancer un programme de travail sur les pertes et préjudices dans le cadre de l'organe subsidiaire de mise en œuvre de la Convention (SBI). L'idée étant que les pays les plus vulnérables bénéficient d'une protection accrue face aux préjudices et pertes causés par les événements climatiques extrêmes.

Il s'agit notamment que des experts évaluent à la fois les risques de pertes et préjudices liés aux impacts de changement climatique et proposent des stratégies pour y remédier.

Ce point sera à l'ordre du jour de la Conférence de Doha.

## 2. Le Programme de Travail de Nairobi

### Zoom sur :

#### Le Programme de Travail de Nairobi

La CCNUCC a mis en place en 2006 un programme de travail chargé d'aider les pays à :

- mieux comprendre les impacts du changement climatique et la vulnérabilité ;
- renforcer leur capacité de prendre des décisions informées en matière d'adaptation.

Ce programme est mis en œuvre par les Parties, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le secteur privé, les communautés et autres intervenants

Il se focalise sur :

- les méthodes et outils,
- les données et observations,
- la modélisation, les scénarios et l'étude des phénomènes climatiques,
- les risques liés au climat et phénomènes extrêmes,
- l'information socio-économique,
- la planification et les pratiques d'adaptation,
- la recherche,
- les technologies d'adaptation,
- la diversification économique.
- Le programme de travail est en lien avec d'autres activités d'adaptation de la CCNUCC :
  - les PANAs,
  - une base de données sur les stratégies d'adaptation locales contenant les stratégies et savoirs des communautés qui se sont adaptées aux risques ou à des conditions climatiques spécifiques,
  - d'autres mécanismes de mise en œuvre et de financement.

Évalué et reconduit en 2010, il évolue désormais dans le sens d'une plus grande transparence et d'un plus grand partage des connaissances entre les acteurs régionaux et nationaux, et infranationaux. Deux nouveaux thèmes sont à l'ordre du jour : la compréhension des impacts du changement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau et les approches basées sur la préservation et la restauration des écosystèmes.



### E. Les attentes pour Doha

Pour Doha, il faudra notamment avancer sur :

- les moyens de mise en œuvre de l'adaptation,
- les pertes et dommages,
- le financement à l'horizon 2013-2015,
- les liens avec le financement, les plans nationaux d'adaptation pour les pays autres que les PMA,

- le rôle de la Convention.

La session de Bangkok a souligné des divergences de vues sur la nécessité ou pas que l'AWG-LCA poursuive son mandat pour continuer à examiner ces questions et si des décisions supplémentaires étaient nécessaires.

### 3 • La décision sur la gouvernance du mécanisme REDD+

Un consensus a été obtenu sur la nécessité de la participation de tous les pays, selon leurs capacités respectives et leurs circonstances nationales, pour lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts et augmenter les stocks de carbone forestier.



#### A. Le mécanisme REDD+

##### Zoom sur :

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+)

Tous les pays s'accordent sur l'importance de réduire la déforestation qui est responsable, sous ses différentes formes, de près de 20% des émissions totales de gaz à effet de serre.

La Papouasie-Nouvelle Guinée, soutenue par le Costa Rica et huit autres pays, a proposé la mise en place d'un mécanisme REDD lors de la CdP 11, en 2005. Depuis, de nombreuses soumissions ont été émises à ce sujet.

Le Plan d'action de Bali a reconnu la nécessité d'inclure la REDD dans un régime post 2012. Ce volet apparaît aujourd'hui comme l'un des plus avancés de la négociation sur le changement climatique, même si des divergences sur des modalités d'application subsistent. Il est dans l'intérêt de tous les pays de trouver un accord rapide, afin de démarrer la "phase transitoire" du mécanisme REDD+.

Le mécanisme REDD est principalement défini par quatre critères :

- le champ d'application (les types d'action reconnues et qui pourront être soutenues et prises en compte),
  - le scénario de référence de l'évolution du couvert forestier,
  - l'échelle d'application (nationale ou sous-nationale),
  - la nature des sources de financement.
- Des choix sur ces 4 critères découleront les conditions de mise en place des dispositifs institutionnels et des transferts financiers alloués à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.



• • •

- Plusieurs soumissions ont ainsi formulé des objectifs de long terme à la lutte contre la déforestation notamment :
- La division par deux de la déforestation tropicale d'ici 2020,
- La stabilisation du couvert forestier de la planète à partir de 2030.
- Les engagements du Brésil et de l'Indonésie annoncés peu avant Copenhague et visant à réduire respectivement de -80% et de -26 à -41 % la déforestation d'ici 2020, la mention explicite à l'importance du mécanisme REDD+ inscrite dans l'Accord de Copenhague, ainsi que la mise en place d'un partenariat "Paris-Oslo" constituent des signaux très positifs pour la suite.

Sans attendre un accord global, il est nécessaire de pousser à la mise en place rapide d'actions REDD+. La réalisation d'actions pilotes devrait permettre aux pays d'avancer sur une base volontaire en bénéficiant des financements précoces.

Les pays en développement sont incités, avec le soutien technique et financier des pays industrialisés, à développer :

- un plan d'actions ou une stratégie nationale,
- un niveau de référence national des émissions forestières et/ou un niveau de référence forestier, avec la possibilité d'établir, de manière intermédiaire, une référence au plan régional ;
- un système national de monitoring transparent et robuste, avec la possibilité de développer, de façon intermédiaire, un monitoring régional ;
- Un système d'information sur la manière dont sont gérés les "gardes fous" à un "déplacement" de la déforestation.

### Zoom sur :

#### Le niveau de référence

Le niveau de référence traduit les émissions et les absorptions brutes/nettes issues d'une aire géographique durant une période de temps précise, en incluant les changements inhérents à la déforestation, la dégradation des forêts, à la conservation et à la gestion forestière durable ainsi qu'à l'augmentation des stocks de carbone.

Ce niveau de référence a pour objectif de permettre d'évaluer les réductions d'émissions d'un pays, selon l'équation suivante :

Réductions d'émissions = Niveau de référence – Niveau vérifié

Ce niveau tend à s'approcher du niveau BAU (business as usual).

Connaitre le niveau de référence permet de déterminer, dans le cadre du mécanisme REDD+, la compensation à laquelle les pays qui ont réduit leurs émissions ont droit.

## Zoom sur :

### Les garde fous ou garanties

Des critères sociaux, environnementaux et de gouvernance ont été définis, appelés “garde fous” ou garanties, afin d’éviter des dérives lors de la mise en place d’actions REDD+.

Ainsi, les pays devront veiller à lutter contre :

- La non-permanence des réductions d’émissions,
- La fuite ou le déplacement des émissions (c’est-à-dire le fait qu’une action REDD+ à un endroit entraîne, directement ou non, une augmentation de la déforestation ou de la dégradation des forêts dans un autre pays),

Ils devront assurer :

- La mise en place de structures transparentes de gouvernance et de mécanismes accessibles de soutien,
- La cohérence avec les programmes nationaux pour la forêt et avec les conventions et accords internationaux,
- Le respect des populations autochtones et des communautés locales,
- La participation de toutes les parties prenantes concernées,
- La protection de la biodiversité (avec l’interdiction de la transformation des forêts naturelles en monocultures),
- L’amélioration des avantages sociaux et environnementaux, incluant les services environnementaux et des écosystèmes.

Un processus en trois phases a été acté, avec un choix laissé aux pays de commencer comme ils le souhaitent en fonction de leur niveau d’avancement sur ce sujet :

1. Le développement de stratégies nationales préparatoires et de plans d’action, de politiques et mesures et de renforcement de capacité ;
2. La mise en œuvre de politiques et mesures nationales, de stratégies nationales et de plans d’actions demandant un renforcement des capacités plus poussé, le transfert et le développement de technologies et la mise en place d’activités pilotes permettant de valider les résultats obtenus ;
3. Le niveau d’actions dont le résultat serait ensuite calculé au prorata des résultats attendus de fixation ou d’absorption du carbone à partir de l’expérience acquise par les activités pilotes de la phase précédente (modalités MRV de ces actions) en bénéficiant alors d’un financement international proportionnel.

Les pays développés, à travers des canaux multilatéraux ou bilatéraux, doivent soutenir progressivement la mise en place de ces trois phases.



## B. Les attentes pour Doha

La question majeure à Durban, dans le cadre du groupe de travail à long terme, fut celle des financements. Accord a été trouvé, malgré des divergences, sur la possibilité d'un recours complémentaire aux mécanismes de marché et sur le fait que les financements devraient être nouveaux, additionnels et prévisibles, mais sans préciser quelles seraient ces sources de financement. Un groupe de travail devra approfondir cette question afin de rendre ses conclusions pour la CdP 18. Les travaux des organes subsidiaires ont permis d'adopter des directives concernant les garanties sociales et environnementales décidées à Cancún.

À Doha, il s'agira de prendre des décisions sur :

- les principes directeurs,
- l'instauration des conditions nécessaires à l'intensification et à la facilitation du financement,
- les questions nécessitant un examen approfondi supplémentaire,
- les dispositions incitant au financement de la mise en œuvre complète de la REDD +,
- les dispositions institutionnelles dont la mise en place d'un comité directeur de la REDD +, de registres, d'un mécanisme d'assurance ou de réserve et d'organes d'examen et de régulation.

## 4 • Le transfert de technologies

L'Accord de Cancún rappelle l'importance du transfert de technologies à grande échelle, dans la lutte contre le changement climatique, notamment afin d'aider les pays en développement dans la mise en œuvre d'actions d'atténuation et d'adaptation.

Il a été décidé d'établir un Mécanisme pour la Technologie (Technology Mechanism) comprenant un Comité exécutif pour la technologie, un centre et un réseau des technologies pour le climat, sous l'égide de la Convention et lui étant redevable, 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.

La CdP 17 a convenu de modalités rendant opérationnel en 2012 ce mécanisme de transfert de technologies. Le Comité exécutif pour la technologie, appuyé par le Réseau des centres régionaux et nationaux, créé à Cancún a été mis en place. Il 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. Le réseau, à vocation opérationnelle, appuiera les pays en développement et favorisera la coopération entre acteurs publics et privés.

### Zoom sur :

#### Le comité exécutif de la technologie

Il aura principalement un rôle de conseil et de recommandation et sera la “branche technique” du mécanisme pour les technologies. Il devra :

- fournir des avis et des informations sur les besoins technologiques des pays,
- analyser les solutions techniques et politiques relatives au développement et au transfert de technologies pour l’adaptation et l’atténuation,
- fournir des recommandations sur les technologies et actions appropriées, sur les politiques relatives au déploiement des technologies,
- promouvoir la coopération entre les gouvernements et les autres acteurs,
- faire des recommandations afin de dépasser les obstacles à la diffusion de technologies permettant l’atténuation et l’adaptation,
- favoriser la mise en place de “feuilles de route” technologiques aux différents échelons et la réalisation de guides des meilleures pratiques...
- Le Comité Exécutif de la Technologie ayant été créé, le mandat du Comité Groupe d’experts sur le transfert de technologies (EGTT) a pris fin à Cancún.

### Zoom sur :

#### Le centre et le réseau des technologies pour le climat

Ils ont pour objectif de faciliter la mise en place et la coordination de réseaux, initiatives et organisations focalisées sur les technologies au niveau international, régional, local et sectoriel, en visant un engagement réel des différents acteurs dans ce réseau. Il devra :

- fournir de l’aide et un soutien pour identifier les besoins de technologies et mettre en place des technologies et des pratiques vertes et écologiques,
- faciliter la circulation de l’information,
- aider les pays à identifier les technologies adaptées à leurs besoins,
- assurer un renforcement des capacités dans les pays et fournir une assistance technique aux pays qui le demandent,
- faciliter la diffusion de technologies existantes dans les pays en développement,
- encourager et stimuler la recherche et la coopération avec le secteur privé, les centres académiques, les instituts,
- favoriser les transferts sud-sud et nord-sud et une coopération technologique triangulaire,
- faciliter la mise en place de centres à différentes échelles,
- soutenir les pays dans l’identification et la diffusion des meilleures pratiques.



## **A. Les domaines prioritaires**

Des priorités ont été définies :

- Développer et améliorer les capacités endogènes et les technologies des pays en développement, incluant la recherche, la coopération et la mise en place de programmes pilotes ;
- Développer et diffuser des technologies vertes et du savoir-faire dans les pays en développement ;
- Accroître l'investissement public et privé dans le développement, la diffusion et le transfert de technologies ;
- Diffuser les technologies pour la mise en place d'actions d'adaptation et d'atténuation ;
- Améliorer les systèmes d'observation du climat et de la gestion des informations ;
- Renforcer les centres nationaux d'innovation technologique ;
- Développer et mettre en œuvre des plans de technologies nationaux pour l'adaptation et l'atténuation.

Les différentes parties s'accordent depuis Copenhague sur la nécessité d'une diffusion efficace des meilleures technologies aidant à réduire partout les émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux changements inévitables. L'objectif des dispositifs n'est seulement pas de permettre l'accès à un catalogue de technologies, mais d'effacer les obstacles rencontrés dans les pays qui entravent l'accès et la diffusion des technologies. Il s'agit avant tout d'une question d'accès à l'expertise et à la formation professionnelle, et souvent sur des technologies pourtant largement accessibles.



## **B. La prise en compte de la variété des besoins selon les pays**

Chaque pays en développement a des demandes et besoins technologiques liés à ses caractéristiques physiques et climatiques, à ses ressources énergétiques, à ses pratiques socioculturelles, etc. Tous les pays n'ont pas avant tout besoin de technologies complexes et onéreuses : par exemple, beaucoup de pays d'Afrique ont avant tout besoin de technologies basiques, comme des procédés de construction de bâtiments adaptés au climat et économes en énergie, ou encore des foyers améliorés pour la cuisson.

Le renforcement des capacités dans les pays en développement constitue évidemment l'une des conditions de la mise en œuvre d'actions d'atténuation et d'adaptation et de d'accès aux financements internationaux.

La situation des pays émergents est différente de celle des autres pays en développement. Ayant souvent une population éduquée et des universités et écoles d'ingénieurs de haut niveau, ils accèdent sans difficulté aux technologies usuelles. La Chine et l'Inde n'ont plus guère besoin de soutien financier direct pour la mise en œuvre des technologies usuelles. Leurs attentes portent sur des technologies plus avancées.

## 5 • L'élaboration de stratégies de développement durable sobre en carbone

Le cycle de négociation débuté à Montréal, a été marqué par une avancée, confirmée depuis 2009, sur deux points fondamentaux : le passage de tous à l'action et le développement de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique par les Etats et les acteurs territoriaux.

Les difficultés inhérentes à la négociation internationale sur le changement climatique ont eu pour effet de réorienter le débat sur les dynamiques opérationnelles. Et donc vers l'élaboration de stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique pour tous les pays sans exception. Le défi aujourd'hui est, pour tous, 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.

Les pays en développement ont besoin pour ce faire d'appuis financiers et technologiques, d'abord pour la phase même d'identification et d'élaboration de leurs stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique puis pour la phase de mise en œuvre progressive. Cela nécessite une préparation et un renforcement des capacités importants, notamment dans les pays africains qui souffrent souvent de lacunes de capacités 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 pourtant 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 que les politiques actuelles se trouvent dans l'impasse face aux prix en hausse de l'énergie.

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 ou le Kenya 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 accentué par le retard pris par les pays industrialisés dans la tenue de leurs engagements. De plus, pour 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 ces pays ne se heurte à des blocages

importants. Pourtant, la problématique du climat est devenue 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.

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 (ICLEI<sup>9</sup>, CGLU<sup>10</sup>, NRG4SD<sup>11</sup> 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 s'y engageaient 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 : les "Gouvernements locaux unis" ont adopté une "Charte pour l'adaptation". Celle-ci a inscrit l'adaptation comme une clé des stratégies transversales de planification à long terme des collectivités et à fixé des priorités.
- Des exemples : la Californie ou la Chine accroissent leurs engagements de réduction des émissions ; 7 villes et provinces chinoises expérimentent 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 d'importants 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 (au niveau national et international), 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 autant de conditions indispensables à la réussite 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 (trop tard) la négociation internationale. Des modèles de développement alternatifs s'élaborent, 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 et la planification urbaine et territoriale.

---

<sup>9</sup> *International Council for Local Environmental Initiatives*

<sup>10</sup> *Cités et gouvernements locaux unis*

<sup>11</sup> *Network of Regional Governments for Sustainable Development*

Un scénario pour les années à venir pourrait être l'évolution en parallèle de deux voies avec :

- d'une part la négociation diplomatique onusienne rythmée par les enjeux géopolitiques et les évolutions des politiques nationales ;
- et d'autre part la mise en œuvre d'actions "climat et développement" dans les pays par des acteurs divers. Cette seconde voie relevant d'une approche bottom-up pourra s'appuyer sur des coopérations inter territoriale à renforcer. Cette voie rendra progressivement nécessaire une harmonisation internationale des standards d'actions, passant par une réactivation de la première voie, la négociation internationale, mais sous un angle pratique et concret qu'elle n'a pas actuellement. Ainsi, tous les acteurs qui peuvent avancer dans la mise en œuvre et dans la mise au point de technologies et d'actions pour réduire les émissions et d'outils de planification seront les principaux instigateurs du changement.

L'avenir de la négociation climat ne concerne pas seulement le processus diplomatique, il sera avant tout déterminé par sa capacité à coordonner les impulsions et contraintes internationales avec les stratégies régionales et nationales, puis les actions locales : c'est cette articulation qui déterminera dans la réalité les trajectoires d'émissions des pays.

## 6 • Le renforcement des capacités

Le cycle de négociation débuté à Montréal, a été marqué par une avancée, confirmée depuis 2009, sur deux points fondamentaux : le passage de tous à l'action et le développement de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique par les Etats et les acteurs territoriaux.

### Zoom sur :

#### Le renforcement des capacités

La Convention de Rio définit le renforcement des capacités comme le développement de l'aptitude d'un Etat "à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement ; en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme les siens."



### A. Le Forum de Durban sur le renforcement des capacités

À Durban les pays ont entériné la création du "Forum de Durban pour l'examen approfondi du renforcement des capacités". Ce forum offre un cadre institutionnel aux Etats afin de :

- faciliter le partage d'expérience,
- échanger des renseignements,
- déterminer les moyens d'améliorer le suivi, l'évaluation et la mesure des activités de renforcement des capacités.



## **B. L'examen du cadre pour le renforcement des capacités**

Le deuxième examen approfondi de la mise en œuvre du cadre pour le renforcement des capacités dans les pays en développement a également été achevé. Le SBI, en charge de certains aspects du renforcement des capacités a souligné la nécessité de prendre en compte les situations liées au genre et celles des jeunes et des personnes handicapées dans les activités de renforcement des capacités.

Ce renforcement des capacités sera indispensable pour permettre aux pays en développement d'élaborer puis de mettre en œuvre leurs MAANS (Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale, NAMAs en anglais), éléments constitutifs des stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique.

## **7 • Le soutien à la mise en œuvre d'actions dans les pays en développement**

Les MAANs, introduits lors de la CdP de Bali en 2007 par la Corée du Sud et la Chine, sont la pierre angulaire de l'action menée par les pays en développement en faveur d'un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique.



## **A. Les caractéristiques des mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (MAANs)**

Cet outil vise à mettre en place durablement et à grande échelle des transformations structurelles permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

- Il est à l'initiative des pays en développement. La décision de mettre en œuvre un MAAN et sa formulation reviennent entièrement au pays hôte de l'action. Les pays en développement sont ainsi tous incités dans le cadre de la négociation climat à prendre l'initiative de soumettre des MAANs dans le cadre de la CCNUCC.
- Il se veut stratégique et doit participer au développement socio-économique. Les MAANs doivent s'inscrire dans une politique de moyen ou long terme qui intègre l'action de lutte contre le changement climatique aux politiques de développement économique et social. En pratique, cela se traduira par la mise place progressive de politiques de développement grâce à des MAANs successifs et/ou d'actions "mises en grappe" dont les bénéfices cumulés mèneront à l'établissement d'un mode développement résilient au changement climatique.
- Le format est souple. Les modalités de mise en œuvre des MAANs sont exemptes de condition, le principe étant de mettre en œuvre les actions les plus efficaces pour le pays hôte. Ainsi un MAAN peut concerner toutes les secteurs de l'économie, avoir une échelle d'application allant du national au territorial, s'intégrer dans un programme d'action ou non, concerner un projet opérationnel dont les bénéfices sont directement tangibles ou œuvrer au lancement d'une politique stratégique pérenne dont les résultats ne seront constatables ultérieurement.

- Ils sont définis selon le contexte national. Les MAANs sont élaborés pour répondre au mieux aux besoins de développement du pays tout en mettant en œuvre une action efficace de lutte contre le changement climatique. Pour cela il est nécessaire qu'ils prennent en compte leurs particularités et tirent le meilleur parti de leurs atouts.
- Ils sont susceptibles d'être soutenus par les pays développés. Lorsque c'est nécessaire et que la demande est formulée par le pays à l'initiative d'un MAAN, l'action peut bénéficier d'un soutien international. Ainsi, il existe trois types de MAANs :
  - les MAANs autonomes qui sont réalisés de façon unilatérale sans faire appel à une aide extérieure;
  - les MAANs accompagnés d'un soutien international technique, financier ou de renforcement des capacités ;
  - les MAANs qui s'appuient sur des mécanismes de marché (crédits carbone).



## **B. Les freins actuels à l'élaboration et à la mise en œuvre de MAANs**

À la veille de la Conférence de Doha des pays ont commencé à proposer et à élaborer des MAANs mais très peu de ceux-ci ont atteint le stade opérationnel<sup>12</sup>. Pourtant il est désormais entendu que les pays en développement doivent s'engager dans la mise en œuvre des MAANs afin d'infléchir leur trajectoire d'émissions tendancielle d'ici 2020. Mais dans la pratique, la mise en place effective et à grande échelle de ces actions est ralentie par plusieurs obstacles liés à :

- **La définition et la compréhension du concept de MAANs.** Les discussions visant à définir en profondeur le concept de MAANs seront à poursuivre à Doha. L'enjeu est de clarifier la démarche complexe et nouvelle de l'élaboration réussie d'actions stratégiques et intégratives (climat et développement) par les pays en développement. Cela requiert une analyse fine des circonstances nationales suivie d'une phase de préparation qu'il faut conduire dans la durée en adoptant une approche par filière.
- **La mobilisation politique des acteurs.** Une telle démarche doit être portée par une volonté politique durable pour se concrétiser. L'effort de clarification concernant les enjeux et de la mise en place du processus est indispensable pour fédérer les volontés autour d'un projet de MAAN. La mobilisation politique doit être amorcée et encouragée par un processus incitatif judicieusement monté. L'approche du développement abordée comme levier principal de lutte contre le changement climatique est novatrice pour nombre de pays en développement qu'il faut expliciter pour en assurer l'assimilation au niveau politique. Dès lors la mise en place d'un développement sobre en carbone ne sera plus considérée comme secondaire et rentrant en concurrence avec des priorités jugées plus urgentes telle que l'éradication de la pauvreté ou la réponse aux crises économiques, mais devra au contraire en être le catalyseur.

---

<sup>12</sup> en octobre 2012 : 47 MAANs sont au stade de la déclaration d'intention, 4 ont atteint l'étape de préparation et seulement 3 sont en cours de mise en œuvre. (source : <http://www.nama-database.org> , registre non-officiel qui recense les MAANs cherchant un support international).

- **Les capacités d'élaboration de projets avec une approche par filière.** Contrairement aux pays émergents ou intermédiaires très peu de PMA (Pays les Moins Avancés) ont soumis à ce jour des propositions de MAANs nécessitant un soutien international<sup>13</sup>. Ce constat traduit le manque de capacités institutionnelles et organisationnelles de ces pays, qui ne maîtrisent pas la problématique et ne disposent pas des ressources nécessaires pour l'élaboration de projet en adoptant une approche par filière. L'organisation d'un soutien spécifique pour combler ce besoin de capacités en amont de la formulation des projets constitue l'une des priorités pour favoriser la mise en œuvre de MAANs. Des soutiens méthodologiques sous forme de guide pratique ou d'ateliers régionaux sont envisagés, la difficulté étant d'éviter une standardisation des MAANs dans de laquelle ils perdraient en pertinence et donc en efficacité.
- **Le soutien technique et financier ou en termes de capacités.** Les modalités de demande et d'attribution d'une assistance technique ou financière sont elles en discussion. Le manque de vision claire et d'assurances sur ce point freine l'engagement des pays en développement. Il a été acté que le soutien international sera conditionné à la mise en place d'un mécanisme de MRV et accessible après enregistrement du MAAN sur un registre officiel international, cela dans une logique de transparence et de cohérence entre les soutiens accordés. La mise en place du registre officiel doit avoir lieu juste avant Doha<sup>14</sup>. Outre la sollicitation d'une aide technique, financière et de renforcement des capacités pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre de MAANs, ce registre apportera une reconnaissance officielle de la réalisation à la fois des MAANs menés de façon autonome et de ceux bénéficiant d'une aide internationale.



## C. Les MAANs et le Fonds Vert

Le Fonds Vert pour le climat doit permettre de mobiliser 100 milliards de dollars annuels pour soutenir l'atténuation et l'adaptation (MAANs, PANAs, REDD+) dans les pays en développement. Abondé par les pays développés mais aussi complété par les financements d'autres acteurs publics (banques de développement) et privées, il constituera le canal principal des financements multilatéraux pour amorcer et consolider la mise en œuvre de la lutte contre le changement climatique dans les pays le plus vulnérables. 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 du MAAN et de l'acteur qui le porte (gouvernement, institutions financières, entreprise, collectivités publique, communautés).

<sup>13</sup> en octobre 2012 : parmi les PMA seuls la Gambie, l'Éthiopie et l'Ouganda préparent des MAANs (source : <http://www.nama-database.org>).

<sup>14</sup> En attendant la mise en ligne future du registre officiel une procédure temporaire permet une soumission précoce à l'adresse : [http://unfccc.int/cooperation\\_support/nama/items/6945.php](http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/6945.php) .



## **D. Les MAANs et le système de mesure, suivi et vérification (MRV)**

Les modalités d'octroi et les critères d'accès à une aide de la part du Fonds Vert ne sont pas à l'heure actuelle arrêtés. Cependant il sera incontournable de présenter une description précise, non seulement du projet mais aussi de ses résultats attendus de réduction des émissions afin de maximiser ses chances de bénéficier de financements internationaux. La mise en place d'un système de MRV (mesure, suivi et vérification) efficace permet de répondre à cette exigence tout en :

- construisant un climat de confiance et de coopération en pays développés et en développement ;
- évaluant le progrès réalisé contribuant à l'objectif de ne pas dépasser les 2°C de réchauffement en 2050 ;
- fournissant une reconnaissance internationale aux actions de chacun des pays ;
- permettant d'avoir un retour d'expérience sur la mise en œuvre et ainsi de diffuser les meilleures pratiques.

Deux niveaux de MRV distincts sont requis :

- un système de MRV à destination de la CCNUCC qui met l'accent sur la réduction des émissions de GES dont il doit être fait état dans les rapports nationaux annuels soumis au secrétariat de la CCNUCC.
- un système de MRV pour les MAANs qui bénéficient d'un soutien financier. C'est-à-dire un système de MRV souple basé sur un accord entre le pays hôte de l'action et les pays qui soutiennent le MAAN. Un tel système autorise une souplesse quant aux modalités d'application dont il faut tirer profit afin d'en faire un instrument incitatif. Ainsi un système de MRV de support bien conçu est :
  - explicite et transparent pour établir la légitimité et la crédibilité de l'action et favoriser un éventuelle support international ;
  - facilitateur de l'action en permettant de structurer et de fluidifier sa mise en œuvre, au lieu de constituer une condition à remplir supplémentaire qui ralentit le processus ;
  - conçu sur mesure en fonction du MAAN et des circonstances nationales. Par exemple fonctionner par étapes qui correspondent aux paliers prévus dans le plan de financement.

De la nécessité désormais admise d'une action par tous les pays ont émergé de nombreux échanges sur la contribution des pays en développement à l'effort global de réduction des émissions. Les Accords de Cancún mettent également en avant l'intime corrélation entre l'accroissement des actions d'atténuation et le soutien financier, technique et le renforcement des capacités par les pays développés.

D'autre part, il est désormais reconnu que la restauration de la confiance passera également par la mise en place sur le terrain d'actions concrètes, aux résultats visibles.

Il faut rattacher à cela le dynamisme des autorités locales. Il est essentiel car la réalité tangible des réductions des émissions et des actions d'adaptation résultera des initiatives poussées par les citoyens, les entreprises et les collecti-

vités locales. De plus, la nouvelle configuration des centres de décision dans le monde va de pair avec un processus de décentralisation et de métropolisation. En pratique, les collectivités locales (et notamment les régions) constituent le niveau institutionnel privilégié pour la préparation et la mise en œuvre d'actions et de plans de réduction des émissions et d'adaptation dans les pays développés comme dans les pays en développement.

Ce rôle de l'échelon territorial et local doit être mis en valeur pour trois raisons :

- Le déblocage de la négociation climat nécessite d'apporter la preuve que les pays agissent et qu'ils mettent en œuvre des actions de réduction des émissions et d'adaptation. C'est ainsi à partir des collectivités locales que pourront être relancées les négociations internationales. Le renforcement des capacités d'action des autorités locales dans les pays en développement accentuera aussi la prise en charge démocratique.
- Cet échelon territorial sera crucial pour les pays en développement. En effet, le processus de développement des pays les moins avancés et les plus vulnérables est bien plus dépendant des négociations internationales pour le passage à la pratique que celui des pays développés, qui disposent par eux-mêmes des ressources financières nécessaires.
- Et, même si le rôle institutionnel des communautés territoriales varie suivant les pays, les projets de MAANs devront être élaborés en concertation avec les acteurs à l'échelon territorial et local. Puisque les actions d'adaptation relèvent en général du lieu où s'exercent les impacts du changement climatique, ces dernières sont liées aux spécificités du territoire. Les collectivités territoriales sont au centre de la lutte contre le changement climatique. Ensuite, concentrant les secteurs les plus émetteurs, c'est également elles qui peuvent maîtriser les flux de déplacements et les émissions induites du fait de leurs compétences d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elles orientent ainsi les investissements qui déterminent les modes de vie.

## 8 • Le dispositif de mesure, de suivi et de vérification des actions (MRV)

Dès lors que des actions entreprises incluent des soutiens financiers vers les pays en développement, il est indispensable de mettre en place un système de suivi et de vérification de ces actions et financements. Telle est la condition de la pérennité des soutiens financiers.

Ainsi, dans la continuité de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD), a été décidé que les actions et les financements internationaux en matière de lutte contre le changement climatique devraient, afin d'être plus efficaces et utilisés de manière optimale, faire l'objet de mesure, de suivi et de vérification.

## Zoom sur :

### La Déclaration de Paris

Les cinq principes de la Déclaration de Paris destinés à encadrer les engagements conjoints pris par les donateurs et les pays partenaires en matière d'efficacité de l'aide sont:

- une appropriation par les pays partenaires,
- un alignement des donateurs sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires,
- l'harmonisation des actions des donateurs par la réduction des procédures d'octroi et de gestion de l'APD,
- une gestion axée sur les résultats,
- la responsabilité mutuelle.

Conformément à ces principes, la Déclaration de Paris prévoit dans son paragraphe 38 que les pays partenaires s'engagent à "progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population, protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base".

Le Programme d'Accra, s'appuyant sur les engagements de la Déclaration de Paris, a été adopté en 2008. Il fixe un ensemble de principes : prévisibilité, priorité aux systèmes nationaux, conditionnalité fondée sur les propres objectifs de développement des pays bénéficiaires et déliement de l'aide.

Entériné dans le Plan d'Action de Bali en 2007 (article 1, para 1 b (i) & (ii)) et repris dans l'Accord de Copenhague, le principe de règles "MRV" est devenu un point clé de la négociation.



## **A. Le dispositif de mesure suivi et vérification (MRV) dans le Plan d'Action de Bali**

Dans le Plan d'Action de Bali, feuille de route de négociation adoptée en 2007, il est précisé que le futur accord doit comprendre :

- des engagements ou des initiatives d'atténuation appropriés au niveau national, mesurables, notifiables et vérifiables, y compris des objectifs chiffrés de limitation et de réduction des émissions, de la part de tous les pays développés, en veillant à ce que les efforts des uns et des autres soient comparables, compte tenu des différences de situation entre pays ;
- des mesures d'atténuation appropriées au niveau national de la part des pays en développement, dans le cadre d'un développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités, et d'une façon mesurable, notifiable et vérifiable.

Cette formulation implique au moins trois étapes :

- des décisions de la CdP qui précisent ce que signifie "mesurable, notifiable et vérifiable" et de quelle(s) manière(s) les actions des pays devraient les appliquer (établir des règles, obligations, modalités) ;

- des dispositions prises par les pays pour assurer que leurs actions sont bien mesurées, notifiées et vérifiées selon les règles fixées par la CdP ;
- la mise en place d'instances internationales (comités, groupes d'experts, registres...), sous l'autorité de la CdP pour en assurer l'application.



## **B. Pour les pays développés**

Les pays développés doivent renforcer et améliorer l'information délivrée sur leurs objectifs de réduction et sur leur soutien financier, technique et de renforcement des capacités vers les pays en développement. Il est demandé dans les Accords de Cancún que les pays développés soient plus transparents sur leurs efforts de réduction d'émissions.

Ainsi, ils devront :

- soumettre un inventaire annuel de leurs émissions de gaz à effet de serre et un report biennal sur les moyens mis en œuvre pour réduire leurs émissions,
- fournir des informations supplémentaires concernant leurs réductions d'émissions,
- améliorer leur reporting d'informations sur le soutien financier, technique et de renforcement de capacités apporté aux pays en développement,
- fournir des estimations nationales des émissions par sources et des absorptions par les puits de stockage du carbone,
- développer des stratégies ou des plans de développement sobre en carbone.



## **C. Pour les pays en développement**

Les pays recevant un soutien international pour leurs MAANs doivent mettre en place un système de MRV international, en accord avec les directives établies dans le cadre de la Convention. Les actions recevant un soutien national doivent être aussi "MRV" mais au niveau domestique, selon des règles à définir.

La conférence a décidé de mettre en œuvre un processus de consultations internationales et d'analyses des rapports biennaux dans le cadre de l'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI), de manière non intrusive, non punitive et dans le respect des souverainetés nationales, afin d'assurer la transparence des MAANs et de leurs effets. L'analyse sera menée par des experts techniques en concertation avec le pays concerné, en insistant sur les échanges de vues qui débouchera sur un rapport de conclusion.

Ce cadre opérationnel doit favoriser la mise en place d'actions par les pays développés et par les pays en développement.

À Durban, la CdP a avancé dans le mandat qui lui avait été confié à Cancún, à savoir rendre opérationnels les mécanismes de la CdP 16. Ces avancées progressives dans le cadre de mise en œuvre permettront de multiplier les actions d'atténuation et d'adaptation et de renforcer leur efficacité. Dans le même temps, via la mise en place d'une nouvelle voie de négociation et la décision de préparer un nouvel accord, Durban a marqué l'entrée dans une nouvelle voie de négociation.

# L'entrée dans un nouveau cycle de négociation

---

L'accord de Durban ouvre une phase de la négociation internationale équivalente en importance avec la préparation de la conférence de Rio en 1992 et le Protocole de Kyoto.

Il marque un changement radical par rapport aux accords antérieurs sur les points suivants :

- la lutte contre les changements climatiques concerne tous les pays parce que tous sont ou seront victimes de leurs effets ;
- la voie de développement qui se dessine pour le futur est celle d'un développement sobre en carbone et résilient aux impacts des changements climatique;
- au-delà des catégories de pays, annexe 1 et non-annexe 1, émerge un continuum de situations impliquant tous les pays en respectant le principe selon lequel ils contribuent à la réduction globale des émissions d'une façon proportionnée à leur niveau d'émissions, leur stade de développement et leurs capacités.

## 1 • Les décisions à finaliser à Doha

Le lancement de l'actuel round de négociation, à finaliser à Doha, a commencé à Montréal en 2005. Un accord fut ensuite trouvé à Bali en 2007 concernant la vision partagée, l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologies.

.....

### **A. La voie de négociation et les points clés à résoudre**

Ce cycle a été basé sur un certain nombre de valeurs : responsabilités communes mais différenciées, responsabilité historique, différenciation entre pays développés et pays en développement.

Deux voies de négociation parallèles ont été ouvertes :

- la première sur les décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou AWG-KP (relative aux engagements de réduction d'émissions des pays développés) mais sans les Etats-Unis qui n'ont pas ratifié ce Protocole ;
- la seconde concernant le plan d'actions sur le long terme en repartant du texte de base : la Convention Cadre des Nations-Unies sur la lutte contre le changement climatique impliquant tous les pays (AWG-LCA) : elle vise à renforcer la Convention et à fixer des objectifs à long terme et des actions nouvelles à partir du Plan d'Action de Bali en intégrant la contribution des Etats-Unis.

En outre, à Montréal, en 2005, fut reconnue la nécessité de réduire la déforestation, suivie en 2006 à Nairobi, de celle de soutenir l'adaptation des pays en développement. Ensuite, un consensus a émergé autour du renforcement de la

Convention de Rio sur les questions d'atténuation des émissions dans les pays en développement, du transfert de technologies.

Les attentes lors de la Conférence de Copenhague de 2009 (CdP 15), furent élevées. Elles portaient sur deux points majeurs : un signal clair d'engagement des pays industrialisés et une vision à long terme du régime climatique post 2012. Or la négociation à Copenhague, présentée comme un paquet global, n'est parvenue aux résultats escomptés :

- ni sur des engagements de réduction des émissions des pays industrialisés qui soient en cohérence avec un réchauffement contenu à moins de 2°C ; or ceux-ci sont déterminants pour l'implication des pays émergents ;
- ni sur le cadre juridique, avec un acteur américain rejetant tout texte juridiquement contraignant.

La Conférence de Cancún a à elle débouché sur un accord faisant consensus. Mais le prix à payer en a été lourd, à savoir un accord basé sur le plus petit dénominateur commun. Les points "faciles" y furent tranchés tandis que les questions bloquantes, comme le devenir du Protocole de Kyoto ou la forme d'un prochain accord, étaient repoussées à Durban.

### **1. L'incapacité à s'accorder sur une vision commune des trajectoires de réduction des émissions depuis Bali.**

Le pilier "chapeau" du Plan d'Action de Bali (PAB) de 2007 souligne la nécessité d'une "vision partagée" de l'action concertée à long terme en vue d'atteindre l'objectif ultime de la Convention.

Le bloc de négociation "Vision Partagée" définit les grands principes et les objectifs de la lutte contre le changement climatique pour 2050 :

- l'objectif de long terme : 2°C ou 1,5°C, ainsi que le demandent les pays AOSIS,
- la réduction globale des émissions : 50 %, 85% ou 95% en 2050 par rapport à 1990,
- un pic des émissions avant 2020.
- L'objectif de long terme se divise en plusieurs enjeux de négociation :
- La limitation de l'augmentation de la température,
- Le niveau de stabilisation de la concentration de GES dans l'atmosphère,
- L'objectif global de réduction des émissions avec des objectifs spécifiques pour les pays développés,
- Les modalités de revue de l'objectif de long terme et des progrès accomplis dans l'atteinte de cet objectif.
- Cette vision partagée est basée sur les principes inscrits dans la Convention et dans le Plan d'Action de Bali :
- la nécessité de se baser sur les conclusions scientifiques,
- le principe des responsabilités communes mais différenciées (CBDR),
- la responsabilité historique,
- le lien entre atténuation et adaptation,
- l'objectif prioritaire de lutte contre la pauvreté,
- le soutien financier et technologique.

Afin de traiter ces questions, un groupe de travail spécial sur cette action concertée à long terme avait été mis en place à Bali (AWG-LCA), avec pour objectif

de fixer un calendrier pour le plafonnement des émissions mondiales et pour l'adoption de dispositions pour évaluer l'efficacité globale des actions. Pourtant, depuis Bali, les pays ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur ces enjeux majeurs. D'où la nécessité de faire avancer en parallèle deux processus de négociation, avec chacun des objectifs de nature juridique et de portée différents.

## 2. Un objectif à long terme

Un pas a été réalisé à Cancún, avec l'inscription dans les Accords d'un objectif à long terme visant à limiter la hausse de la température moyenne globale à 2°C par rapport au niveau préindustriel.

### Zoom sur :

#### L'ambition dans les Accords de Cancún

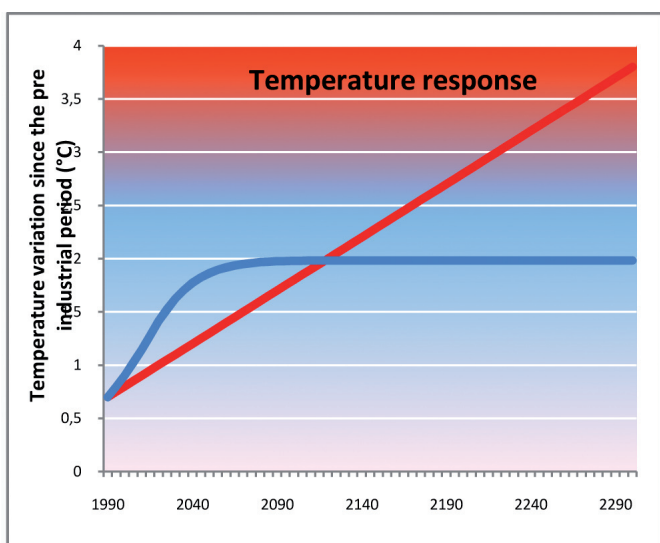
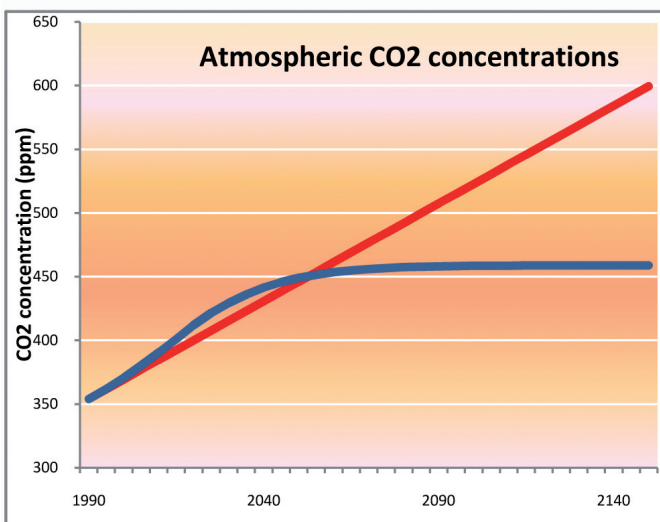
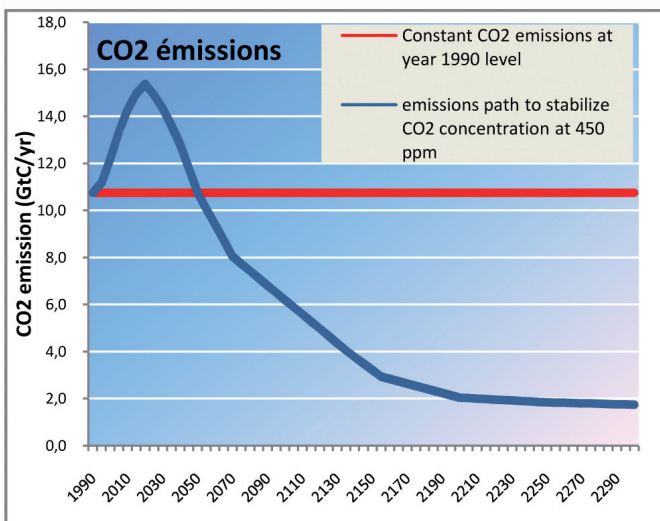
“...reconnaît en outre qu'une forte diminution des émissions mondiales de gaz à effet de serre s'avère indispensable selon les données scientifiques, et comme l'a établi le quatrième rapport d'évaluation du GIEC, en vue de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de façon à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport au niveau préindustriel, et que les Parties devraient prendre d'urgence des mesures pour atteindre ce but à long terme en fonction des données scientifiques et sur la base de l'équité ; reconnaît aussi la nécessité d'envisager, lors du premier examen prévu au paragraphe 138 ci-après, de renforcer l'objectif global à long terme en fonction des connaissances scientifiques les plus sûres, notamment au sujet d'une hausse de la température moyenne de 1,5 °C au niveau mondial.”

Mais cet objectif de 2°C est jugé insuffisant par les pays AOSIS qui réclament une stabilisation de la température à moins de 1,5°C par rapport au niveau préindustriel. Or les modalités pour atteindre cet objectif n'ont pas été précisées, alors que les émissions dérivent déjà par rapport au premier objectif. Ainsi, les engagements actuels de réduction d'émissions ne représentent que 60 % de ce qui s'avère nécessaire en vue de stabiliser l'augmentation de la température moyenne en dessous de 2°C, et se situent dans une trajectoire de réchauffement de 3,5 à 4°C.

Les émissions de CO<sub>2</sub> ont augmenté de 3% en 2011, cumulant 34 milliards de tonnes dans l'atmosphère en une seule année, un record<sup>15</sup>.

Cette augmentation est due majoritairement aux Etats-Unis (qui restent le premier émetteur mondial), à la Chine (le pays a connu une hausse de 9% de ses émissions, approchant ainsi les niveaux d'émissions par habitant des pays européens) et à l'Inde, mais d'importantes augmentations ont également été notées en Arabie Saoudite, Turquie, Russie, Pologne et Kazakhstan. La plupart des pays européens ont connu une augmentation modérée, mais peu de pays ont réussi à diminuer leurs émissions en 2011, parmi lesquels la Suisse, l'Azerbaïdjan, la Slovaquie, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et le Pakistan.

<sup>15</sup> The European Commission's research unit and the Netherlands Environmental Assessment Agency.



## Illustration détaillée du 4<sup>ème</sup> rapport du GIEC.

Les courbes rouges illustrent une trajectoire simple. Prenons comme point de départ une stabilité futures des émissions dans le siècle qui vient. Comme les pays en développement émettent peu et que la population mondiale va augmenter de moitié d'ici 2050, pour réussir cette stabilité du niveau d'émissions, les pays industrialisés devront baisser leurs émissions pour compenser ces augmentations.

Malgré cette stabilité globale des émissions, il en résulte un doublement de concentration des émissions de gaz à effet de serre. La raison : une durée de séjour du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère de l'ordre de 120 ans. Ainsi une dose annuelle d'émissions donne une concentration croissante dans l'atmosphère.

Dès lors, on perd le contrôle du climat terrestre. Ce scénario est inacceptable.

Il faut donc prendre une autre option, celle des courbes bleues. Pour contenir le réchauffement à moins de 2°C, il faut maintenir la concentration dans l'atmosphère à 450 ppmv.

La trajectoire d'émission maximale est la suivante. Puisque les émissions mondiales ont augmenté d'un tiers depuis 1990, il faut maintenant que les émissions atteignent un maximum entre 2015 et 2020.

Il faudra ensuite que les émissions mondiales soient divisées par deux d'ici 2050.

La trajectoire qui y conduit passe inévitablement par une réduction de 24 à 40% des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés.

Les émissions devront à long terme ne plus excéder ce que la nature sait absorber. Un niveau qui n'est pas aujourd'hui clairement identifié.

### 3. Le niveau d'ambition de l'atténuation pour les pays développés et les pays en développement

La Décision de Durban reconnaît quant à elle “la nécessité que tous les pays doivent faire face de manière urgente à la menace, immédiate et potentiellement irréversible, que constituent les changements climatiques”. Elle souligne le besoin de coopération multilatérale accrue, pour une action d'atténuation plus ambitieuse, afin de combler les écarts, très importants, entre les efforts actuels des pays, les profils d'évolution des émissions globales, et les objectifs à atteindre d'ici à 2020 selon ce que préconisent les travaux scientifiques<sup>16</sup>. Mais la décision de Durban ne fixe ni objectif global de réduction d'ici à 2050, ni d'année de pic des émissions mondiales. Et les pays ne sont toujours pas parvenus à un accord sur toutes les règles communes de comptabilisation des émissions pour les pays industrialisés. Néanmoins, aujourd'hui, un consensus a émergé sur la nécessité de réduire l'écart, avec l'espoir que tous les pays alignent leurs engagements de réduction unilatéraux d'ici 2020 avec le niveau de réduction nécessaire pour limiter l'augmentation de la température globale moyenne à 2°C. Pour déboucher sur un accord avec un objectif global fort et partagé. Un processus a donc été lancé pour identifier, explorer, et partager les moyens de réduire l'écart.

Le lancement de ce processus était d'autant plus urgent que les conclusions du prochain rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental (GIEC) de 2014 risquent de faire état d'une évolution critique, et qu'avec le temps les rattrapages seront de plus en plus difficiles à effectuer.



### B. Le devenir du Protocole de Kyoto

Le degré d'ambition de la Plateforme de Durban et l'engagement de tous les pays dans ce processus est, depuis le départ, lié au devenir du Protocole de Kyoto.

Malgré sa faiblesse évidente, son importance politique reste très forte, notamment pour les pays en développement.

Jusqu'à ce qu'un nouvel accord juridiquement contraignant soit élaboré, il constitue le seul accord permettant la mise en place de mécanismes de marché et la fixation d'une valeur du carbone. C'est également dans le cadre du Protocole de Kyoto que sont prévus les financements pour l'adaptation, via le Fonds Vert abondé par un pourcentage de la mise en valeur des transactions du mécanisme de développement propre. L'Union Européenne, soutenue par les AOSIS, a fait de la mise en place d'un nouveau processus débouchant sur un nouvel accord juridiquement contraignant englobant tous les pays la condition de son engagement dans une deuxième période du Protocole de Kyoto. Les positions des pays à Durban ont été guidées par la volonté de ne pas faire échouer le processus de l'AWG-KP pour 2020.

Or les nombreuses incertitudes qui subsistent sur le devenir et les engagements pris pour la deuxième période de ce Protocole, vont se répercuter sur le bon déroulement de la Plateforme de Durban. A quelques semaines de l'ouverture de la Conférence de Doha, la situation reste très floue. Le Canada s'est officiellement retiré du Protocole de Kyoto. La Nouvelle-Zélande, le Japon et la Russie n'ont pas voulu souscrire leurs engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto mais dans celui de la mise en œuvre de la Convention. Des pays retardent les

<sup>16</sup> “Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en-dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel.”

décisions concernant les questions financières et les modalités de mesure, de notification et de vérification (MRV). Face à cela, l'Union Européenne a posé des conditions et a refusé de passer d'un objectif de 20% à 30% de réduction de ses émissions pour 2020.

Ces tensions devront absolument être dépassées sous peine que les pays n'aillent complètement à reculons vers le nouvel accord. Or, si la session de Bangkok du mois de septembre a mis en valeur un consensus sur la nécessité de relever le niveau d'ambition de réduction des émissions, des vues divergentes demeurent sur la manière et le moment de le faire.

### 1. L'échéance de la deuxième période d'engagement : 2017 ou 2020 ?

Les pays AOSIS souhaitent 2017 comme horizon des engagements post 2012, afin de pouvoir faire plus rapidement une révision des engagements si ceux-ci restaient trop faibles et ainsi de ne pas être liés durant une période de 8 ans dans un processus clairement trop peu ambitieux.

Mais dans ce cas se pose la question de la connexion avec la période de départ prévue dans la Plateforme de Durban (ADP) qui commencerait en 2020. Il faudrait alors déterminer de nouveaux engagements pour une période intermédiaire 2017-2020. L'option d'une deuxième période courant jusqu'à 2020, portée par l'Union Européenne, semble plus probable. Et cela du fait que les pays émergents et les Etats-Unis refusent de rentrer dans un cadre leur imposant des réductions d'émission avant cette date.

### 2. La gestion des unités de quantités attribuées (UQA ou "AAU" en anglais) issues de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto

Le débat, très vif, sur les surplus de réduction de crédits accordés à la Russie et aux pays d'Europe de l'Est ("hot air") durant la première période (2008-2012) avait été repoussé à Durban. Cette question n'a pas été résolue. Faut-il reporter ce droit d'émission dans le post 2012 ou faut-il l'effacer complètement ou partiellement ?

Ce problème résulte du fait que la date de départ du Protocole de Kyoto étant 1990, elle correspondait à l'effondrement du communisme dans l'ex-URSS et les pays d'Europe de l'est. Il s'en est suivi un grave recul économique que le Protocole de Kyoto négocié en 1997 n'a pourtant pas pris en compte. L'allocation à ces pays d'un objectif de stabilisation de leurs émissions sur la période 1990-2012 était en décalage avec leurs émissions qui se trouvaient réduites de 30 à 40%.

#### Zoom sur :

##### Les quotas d'émissions autorisés

La finance carbone résulte de quotas ou crédits d'émissions représentant une tonne de GES, exprimée en équivalent-CO2. Les transactions entre ces actifs sur les marchés du carbone sont enregistrées et peuvent faire l'objet d'échanges internationaux entre Etats, ou à travers des objectifs volontaires. Il existe trois types principaux d'actifs carbone :

- les quotas Kyoto, issus des mécanismes de marché du Protocole, attribués aux Etats,

• • •

• • •

- les quotas européens : le “European Union Emission Trading Scheme” (ETS) concerne 11 000 sites industriels,
- les crédits volontaires : les compensations volontaires permettent aux organisations, industriels d’acquérir des crédits carbone pour compenser leurs émissions. Ce marché se développe rapidement à travers des labels.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, des unités quantifiées ont été attribuées en fonction des objectifs des Etats, représentant des obligations de réduction d’émission, et un “droit à polluer” (au sens juridique et non moral) à ne pas dépasser sous peine de devoir racheter ces UQA à des pays en ayant en surplus.

Certains pays, surtout ceux de l’ex-URSS, ont largement dépassé leur objectif, leur ouvrant ainsi droit à des surplus d’UQA. L’année de référence étant 1990, les changements de ces pays aux émissions très élevées du fait de leur industrie lourde peu performante n’ont pas été pris en considération dans le calcul des unités qui leur ont été attribués. Cela aboutit aujourd’hui à des surplus d’UQA équivalents à 13 milliards de teqCO<sub>2</sub>.

Les règles actuelles du Protocole de Kyoto autorisent le transfert de ces UQA de la première à la deuxième période d’engagement. Or, de tels reports déstabiliseraient le marché et n’inciteraient pas à réaliser des efforts ambitieux de réduction. Certains pays pourraient se contenter de ne faire aucun effort en vendant leur surplus à d’autres pays qui les achèteraient plutôt que de réduire leurs émissions. Il s’agirait alors de réductions “comptables” sans aucune diminution de celles, effectives, envoyées dans l’atmosphère.

Certains pays désirent limiter le nombre d’UQA excédentaires autorisés à être réutilisés sur la deuxième période. Le groupe Afrique et les AOSIS proposent d’éliminer, de manière définitive, 95% de ce surplus. D’autres propositions demandent que l’utilisation des UQA excédentaires soit conditionnée à la fixation d’objectifs plus ambitieux et que l’année de référence soit 2008 et non plus 1990.

### 3. Le maintien des mécanismes de flexibilité

La prolongation du Protocole de Kyoto permet de maintenir les Mécanismes de Développement Propre (MDP) et de Mise en Œuvre Conjointe (MOC). Il faut donc déterminer si les pays Annexe 1 qui ne se réengageraient pas pour la deuxième période du Protocole de Kyoto pourront toujours utiliser ces mécanismes ou pas.

## Zoom sur :

### les mécanismes de flexibilité

Les mécanismes de flexibilité de Kyoto proposent une réponse à une question centrale : comment l'économie peut-elle tenir compte de limites planétaires impératives, qu'il s'agisse des émissions de gaz à effet de serre ou de la finitude des ressources dans un cadre ouvert de marché ? L'économie de marché ne peut en effet pas intégrer directement une contrainte à la fois globale et de long terme.

Les mécanismes de flexibilité ouvrent une synthèse entre deux voies :

- D'abord, la négociation internationale entre Etats s'inscrit dans un système de contraintes et distribue des objectifs de réduction des émissions par pays à échéance fixe. Les Etats redistribuent ensuite éventuellement ces quotas de réduction vers leurs acteurs nationaux énergétiques et industriels majeurs sous peine d'amende. On se situe clairement dans une forme d'économie administrée sous responsabilité politique.
- Ensuite, les acteurs économiques échangent les quotas d'émissions selon qu'ils sont en avance ou en retard par rapport à l'objectif fixé. Ces transactions attribuent ainsi une valeur économique au carbone. Ils fluidifient alors l'application de la contrainte générale tout en stimulant l'innovation et en favorisant les réductions d'émissions les moins chères dans les différents secteurs. Mais dans ce mécanisme, les transactions ne sont pas centralisées via les budgets publics mais s'effectuent directement entre acteurs économiques moyennant la tenue d'un registre. C'est la partie "marché" du système.

Ces mécanismes de Kyoto ont connu deux applications principales à ce jour :

- Le marché d'échange de quotas européen, le seul d'importance significative, qui permette aux entreprises des branches énergétiques et industrielles d'échanger les permis d'émission et les crédits importés des mécanismes de flexibilité - MDP (en direction des pays en développement) et MOC (en direction des pays en transition) - pour respecter les quotas d'émission qui leur sont alloués. Ce marché fonctionne depuis 2005, mais avec des exigences de réduction trop faibles, d'où une valeur basse du carbone et donc un effet incitatif mineur.
- Le MDP s'est progressivement mis en place. Il permet à des pays ou des entreprises, qui veulent réduire leurs émissions du fait d'engagements à respecter, d'investir dans les pays en développement en bénéficiant du transfert à leur compte des réductions d'émissions ainsi permises. Il s'agit surtout de projets industriels importants qui ont bénéficié aux pays émergents. Les pays les moins avancés, pénalisés par une faible capacité de montage de projet, une complexité administrative excessive de la procédure et la faible envergure de leurs projets, n'y ont guère eu accès alors qu'ils devaient en être les principaux bénéficiaires.

## Zoom sur :

### Le renforcement du marché de quotas européens

Le parlement européen a voté en septembre 2012 une loi de renforcement qui soumet le marché d'échanges de quotas carbone européen (ETS) à des règles de sécurité et de régulation. L'objectif est de donner un second souffle à un marché européen du carbone en perte de vitesse en limitant les pratiques frauduleuses qui minent sa crédibilité et son efficacité à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Cet effort de redressement d'un des principaux outils de lutte contre le changement climatique à disposition des pays développés est complété par un accord conclu en août 2012 par l'Australie et l'Union Européenne permettant de lier les marchés d'échange australien et européen. Pour l'Australie, cela signifie l'abandon de son prix de réserve qui devait être appliqué entre 2015 et 2018 et l'autorisation quantifiée d'acheter des quotas d'émissions. Cette mesure permet aux industriels australiens d'acquérir dès aujourd'hui des quotas à bas prix sur le marché européen qu'ils pourront utiliser à partir de 2015. Cet accord permet également de renforcer le marché européen de carbone dont les prix trop bas n'incitent pas suffisamment à réaliser des investissements. La demande australienne de permis européens devrait contribuer à désengorger un marché déséquilibré (offre forte et demande faible) et, couplée avec une politique européenne de diminution des permis émis, entraîner la montée du prix de la tonne de carbone.

La mise en place de ce qui sera à partir de 2018 un marché relié entre l'Europe et l'Australie permet de rehausser la légitimité du mécanisme d'échange de quotas carbone européen jusqu'ici fortement entachée par des dysfonctionnements.

Cet exemple de coopération intercontinentale pourrait inciter d'autres pays à proposer des démarches similaires, ouvrant ainsi la voie à l'établissement d'un marché carbone robuste et mondial. Ainsi, tandis qu'un lien avec le marché sud-coréen qui sera lancé en 2015 est en discussion, la Chine plus gros émetteur mondial, développe, avec l'aide technique et financière de l'Europe, son propre plan d'échanges de quotas qui rentrera en vigueur en 2015 et qui pourrait à terme être rapproché de l'ETS.

Par conséquent il faudra élaborer à Doha, d'adopter un amendement au Protocole de Kyoto, pour adoption par la Conférence des Parties, afin de permettre à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto de commencer immédiatement au 1er janvier 2013.



### **C. La finalisation de la négociation sur l'action concertée à long terme (AWG-LCA)**

Le mandat de l'AWG-LCA, fixé à Bali en 2007, était de "renforcer la mise en œuvre de la Convention" sans appliquer le protocole additionnel de Kyoto. Avec également pour intention implicite de laisser deux ans jusqu'aux prochaines élections américaines de novembre 2008, dans l'espoir que les Etats-Unis réintégreraient le processus avec la signature attendue du Protocole de Kyoto

ou la mise en place d'un nouveau protocole à la Convention rassemblant cette fois tous les Etats. Avec les Accords de Cancún, la donne a changé : la voie LCA devint la voie principale, dans laquelle s'est déversée progressivement une partie du contenu du Protocole de Kyoto. Le grand changement fut ainsi la réalisation d'un alignement des deux processus de négociation, AWG-LCA et AWG-KP.

### 1. Les engagements sur la période 2012-2020

Les prises d'engagement pour la période 2012-2020 ne pouvaient pas éviter de prendre en compte les disparités de trajectoires effectivement suivies entre 1990 et 2007 (dernière année de statistique connue à la Conférence de Copenhague).

Trois difficultés majeures sont apparues :

- Les écarts de trajectoires constatés par rapport à l'objectif souscrit se sont avérés pour beaucoup de pays tellement grands qu'il leur était impossible de réussir à rattraper le niveau attendu pour l'échéance fixée.
- La plupart des pays développés n'avaient pas progressé dans la connaissance de leur marge de manœuvre et donc ont adopté en pratique dans la négociation la stratégie du moins disant.
- Enfin, la période prise en compte à partir de la conférence de Copenhague : 2010-2020 était trop courte pour permettre des rattrapages significatifs.

Le résultat en a été dévastateur :

- Les engagements ou promesses des pays ont été encore plus hétérogènes que lors du Protocole de Kyoto.
- En outre ces engagements sont de nature différente, certains sont souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto, donc avec l'acceptation qu'ils soient juridiquement contraignants, d'autres sont souscrits sans ce caractère, parfois adossés à un vote du parlement national et parfois sans cadre législatif du tout.
- Les engagements sont en complet décalage avec les trajectoires d'émissions exprimées par le GIEC comme indispensables pour stabiliser le climat en dessous d'un réchauffement de 2°C.
- À cela s'est ajouté une discussion avec les pays émergents sur des bases toutes aussi vagues quant à leur capacité à infléchir leur trajectoire d'émissions. D'ailleurs, les situations des pays émergents sont également fort disparates (la Chine poursuit son développement sur la base du charbon et le Brésil utilise essentiellement pour la production électrique et le transport des énergies renouvelables tandis qu'il doit réduire la déforestation de l'Amazonie).

Cancún avait conforté ce qui à Copenhague avait été, faute de consensus, un texte dont l'Assemblée plénière avait seulement "pris note". Les Accords de Cancún consacrent une démarche "bottom-up", somme des efforts acceptés par chaque pays, pouvant faire l'objet d'itérations au fil des années, à partir des recommandations des scientifiques.

Réduction d'émission d'ici 2020		Année de réf.	Réduction par rapport au niveau de 1990
Australie	-5% à -15/25%	2000	-3,89% à 24,1%
Belarus	- 5 à -10%	1990	
Canada	- 17%	2005	
Croatie	- 5%	1990	
UE-27	- 20 à -30%	1990	
Islande	- 30%	1990	
Kazakhstan	- 15%	1992	
Japon	- 25%	1990	
Liechtenstein	- 20 à - 30%	1990	
Nouvelle-Zélande	- 10 à - 20 %	1990	
Norvège	- 30 à - 40%	1990	
Fédération de Russie	- 15 à - 25%	1990	
États-Unis	Autour de -17%, l'objectif final sera communiqué à la lumière de la législation promulguée. La législation en cours porte sur -30% d'ici 2025, 42% d'ici 2030 et -83% d'ici 2050.	2005	-3,67%

*Engagements de réduction des émissions de pays Annexe I dans leurs soumissions à l'accord de Copenhague en date du février 2009 (Source : Les résultats de Copenhague : les négociations et l'Accord, Séries politiques climatiques du groupe environnement et énergie, PNUD, février 2010).*

À noter que certains engagements continuent après plus de 2 ans de négociation à être exprimés sous forme de fourchette. Cela confirme le fait que les efforts consentis par les pays sont concrètement déterminés proportionnellement les uns par rapport aux autres.

En l'état actuel des désaccords actés à Durban, la décision finale sur la valeur qui doit être retenue à Doha risque de déboucher sur un calage sur la valeur la plus faible.

## **2. Les divergences sur la poursuite des travaux engagés dans le cadre de la négociation sur l'action concertée à long terme (LCA)**

À Cancún, ce qu'il avait fallu éviter, c'est que les États-Unis ne sortent du processus. Leur participation aux négociations multilatérales, même s'ils refusent toute contrainte juridique, a permis le maintien du processus collectif. Cancún avait ainsi légitimé la démarche "bottom-up" enclenchée à Copenhague, favorisant la coordination des démarches nationales afin d'éviter une fragmentation des politiques par blocs et le repli vers d'autres instances de négociation, type G20.

En 2012, l'AWG-LCA a poursuivi son travail sur des mesures opérationnelles à partir des mandats issus de la Conférence de Durban. Des groupes de contact avancent sur chacun des enjeux clés : adaptation, financement de REDD+, atténuation, transferts de technologie...

La Décision de Durban a confirmé la nécessité de terminer le mandat du groupe de travail sur l'action à long terme à Doha.

*“Décide de prolonger d'un an le mandat du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention pour qu'il poursuive sa tâche et atteigne les résultats convenus conformément à la décision 1/CP.13 (Plan d'action de Bali) en appliquant les décisions adoptées par la Conférence des Parties à ses*

*seizième, dix-septième et dix-huitième sessions, après quoi le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention cessera ses activités.”*

Pourtant, de nombreux travaux sont encore inachevés et font l'objet de blocages importants. Certains pays désirent un basculement intégral des thèmes LCA vers la Plateforme de Durban qui servira de cadre pour la négociation sur l'après-2012 (ADP). D'autres arguent que le LCA devant achever son travail fin 2012, il serait dangereux de rouvrir des thèmes, et qu'il fallait engager par ailleurs de nouvelles discussions sur les thèmes non résolus. L'un des enjeux est de savoir si la Plateforme de Durban sera en charge de reprendre tous les thèmes de l'AWG-LCA.

Si de nombreux pays en développement insistent sur la nécessité de poursuivre les travaux du LCA, son mandat n'étant pas rempli, d'autres craignent en revanche que si l'ADP hérite des points non résolus par le LCA elle ne s'en trouve ralentie dans ses travaux propres. Les pays développés et le secrétariat de la Convention refusent de poursuivre le mandat du LCA après 2013.

Pour ce qui concerne l'ADP, la session de Bangkok a révélé l'ampleur des désaccords, avec des divergences de taille sur le calendrier même. Les pays n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le sujet à aborder en priorité : le contexte ou les chiffres d'un objectif mondial et le calendrier du pic d'émissions.

Les pays n'ont pas encore abordé la question de l'organe qui se chargera de cette question, après la clôture de l'AWG-LCA. Et des désaccords existent même sur la nécessité ou pas de recourir à une décision juridique pour clore l'AWG-LCA. Les Etats-Unis estiment qu'une décision formelle ne serait nécessaire qu'en cas de prolongation du groupe de travail.

Question se pose donc déjà de savoir si des travaux supplémentaires, techniques ou politiques, ne seront pas nécessaires à l'inverse au-delà de la Conférence de Doha.

L'autre enjeu est celui des engagements, non contraignants, pris dans le cadre des Accords de Copenhague et de Cancún. Seront-ils repris par la Plateforme et deviendront-ils contraignant dans l'accord post 2020 ?

La clarification des liens entre les trois voies de négociation sera nécessaire pour l'avancée des négociations.

## **D) La plateforme de Durban et la convergence des deux voies de négociation vers un accord unique**

La Plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP) constitue le principal résultat de la CdP 17 de Durban. Elle est le fruit de plusieurs jours de négociation à huis clos et de 30 heures au-delà du délai de clôture prévu.

*La plateforme de Durban doit mener deux processus de négociation parallèles, en réalité intrinsèquement interdépendants :*

- *le processus visant à l'adoption d'un accord juridique en 2015 pour l'après-2020,*
- *le processus visant à accroître le niveau d'ambition de l'atténuation d'ici 2020 et au-delà.*

## 1. De Copenhague à Durban : la convergence des voies LCA et KP en une seule Plateforme ?

La Plateforme de Durban est, en réalité, le résultat d'un processus déjà amorcé à Cancún de rapprochement des voies de négociation.

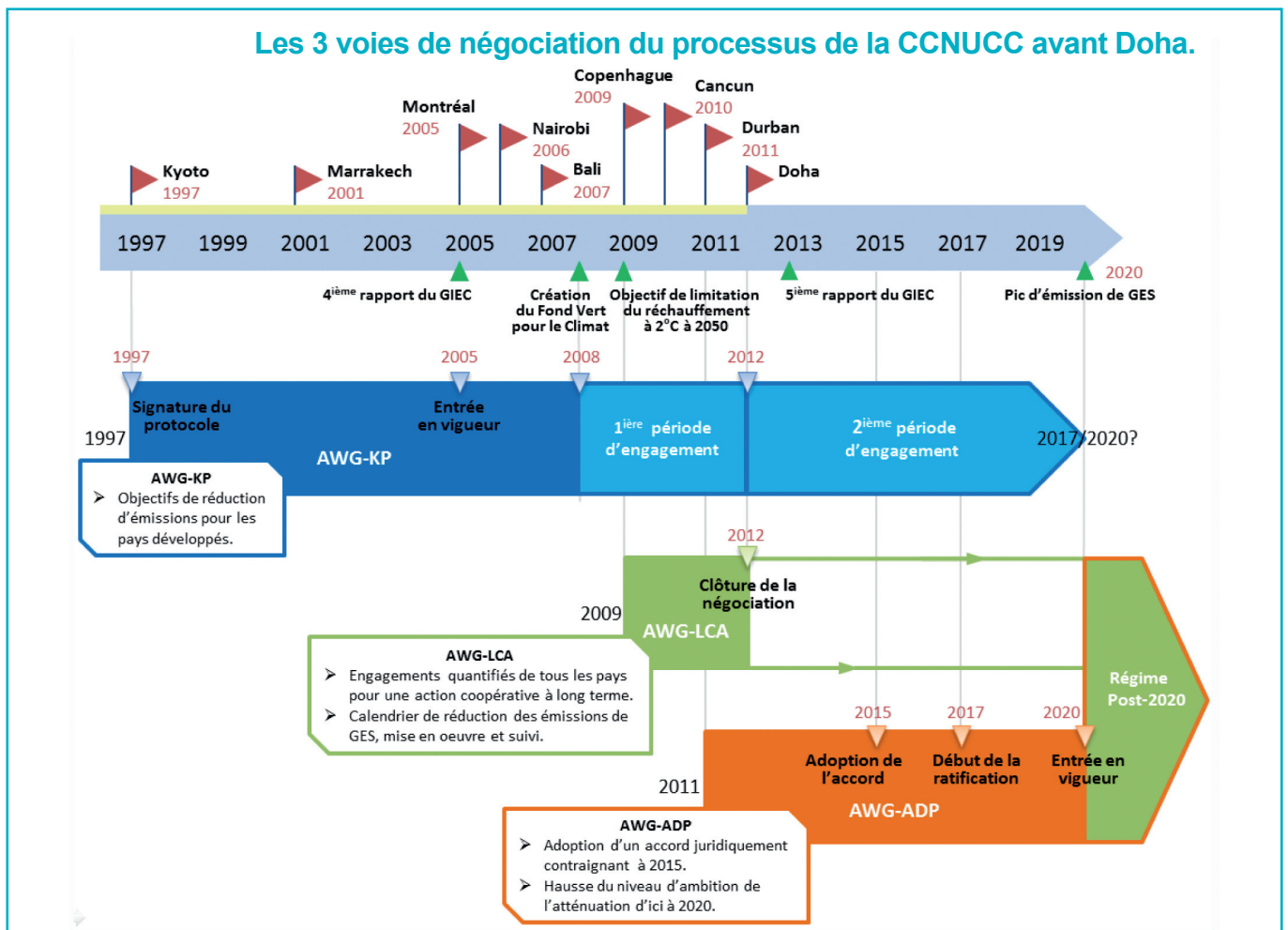
Les Accords de Cancún avaient ainsi amorcé un glissement de la voie du Protocole de Kyoto vers la voie LCA et reporté à plus tard la mise en place d'un cadre juridiquement contraignant. À Durban, l'échéance 2012 approchant, l'idée d'un nouvel accord ne pouvait être davantage repoussée : la décision a été prise de créer une nouvelle voie centrale de négociation, qui aurait force légale (avec un niveau de contrainte juridique qui reste à déterminer) et qui réunirait tous les pays pour un processus à long terme, comme le LCA, et reprendrait ses thématiques clés.

La Plateforme de Durban regroupe ainsi en son sein toutes les difficultés des deux autres voies de négociation, mais également les mêmes conditions de succès. Parmi lesquelles, la mise en place d'actions concrètes, afin de donner la preuve que les pays avancent, et que des progrès sont possibles.

## 2. La préparation d'un nouvel accord unique

L'objectif est de parvenir à définir, pour 2015, un accord unique regroupant tous les pays, à même de parvenir à atteindre l'objectif global. S'engager dans cette voie constitue un changement profond dans le processus et la logique de négociation. Etre capable de se mettre d'accord sur un plan de travail d'ici 2015 sera donc déterminant.

### Le calendrier de négociation du nouvel accord



L'Union Européenne, entraînant les pays en développement dans son sillon, a fait de la mise en place d'un calendrier courant jusqu'en 2020 et débouchant sur une promesse d'accord incluant tous les pays la condition sine qua non de sa prise d'engagements dans une deuxième période du Protocole de Kyoto. La Plateforme de Durban devra donc rendre ses travaux au plus tard en 2015, afin que la Conférence des Parties adopte le protocole, l'instrument juridique ou le texte convenu ayant force juridique à sa 21ème session, et qu'il entre en vigueur et soit appliqué à partir de 2020.

Les jalons vers un accord pour 2020 :

- 2012-2015 : Processus de construction d'un accord sur des principes politiques et rédaction de blocs de textes,
- 2015 : Adoption de l'accord et des textes additionnels pour son application,
- 2017-2020 : Lancement du processus de ratification par les parlements nationaux,
- 2021 : Entrée en vigueur du nouvel accord.

L'élaboration rapide d'un calendrier est cruciale. Il faudra se focaliser sur le processus et les étapes à suivre pour parvenir à l'adoption d'un accord en 2015.

Pour l'Union Européenne, le processus devrait être cadencé comme suit :

- Un appel à soumission pour début 2013 sur les enjeux ou thèmes prioritaires identifiés par les Parties.
- Des réunions informelles ouvertes, en parallèle aux négociations formelles, pour avancer sur les thèmes choisis. Ces événements permettront de créer un cadre propice aux discussions et réflexions constructives nécessaires à l'élaboration d'un accord juridiquement contraignant pour le post 2020.
- Un consensus sur un calendrier et les jalons clés entre maintenant et fin 2015.
- L'émergence d'un texte consolidé unique. Ce texte devrait être réalisé par les Co-Chairs, en se basant sur les contributions des Parties, pour au plus tard début 2015, pour permettre des négociations ultérieures menant à une adoption pour la CdP 21.

### **Le contenu et la nature des engagements du nouvel accord**

L'idée que les pays émergents puissent prendre des engagements et se différencient ainsi des pays en développement constitue un virage complet par rapport au Protocole de Kyoto et à la conception générale du régime climatique. Se pose alors la question de la nature des obligations pour chaque pays et de la répartition de ces obligations. Or les pays n'ont pas tous la même conception de ce que cet accord impliquerait. Ainsi, les Etats-Unis veulent des obligations symétriques entre pays développés et pays émergents. Au sein des BASIC, les positions divergent, avec notamment la Chine qui accepte l'idée d'engagements juridiques, au-delà de 2020, et l'Inde qui, au nom de l'équité, résiste à l'idée d'un instrument juridiquement contraignant.

## Zoom sur :

### Les différentes options juridiques du prochain accord

*“Décide également de lancer un processus en vue d’élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d’un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties.”*

La formulation de la Décision de Durban laisse ouverte de nombreuses options concernant :

- **La forme légale** : la formulation “un autre instrument juridique ou un texte convenu d’un commun accord ayant valeur juridique” est une nouveauté ; elle peut recouvrir l’idée aussi bien d’un traité juridiquement contraignant que celle d’un traité constitué de simples décisions formelles adoptées en CdP. Cela pose en conséquence la question de la ratification ou non par les parlements nationaux.
- **La forme légale des engagements inscrits dans l’accord** : si l’accord n’est pas juridiquement contraignant, les engagements qu’il contient ne le seront pas non plus. En cas d’accord contraignant, il faudra que les engagements soient suffisamment solides et précis pour être effectifs.
- **La nature normative et le contenu des engagements qu’il prévoit** : il n’est pas spécifié si les engagements porteront sur une limitation des émissions ou uniquement sur les dispositions liées à la transparence des mesures. Le mandat ne prévoit pas d’engagements en tant que tels. Les engagements peuvent être contraignants pour certaines Parties uniquement : le fait que l’accord s’applique à toutes les Parties ne signifie pas que cette application soit uniforme et symétrique.
- **Les procédures et institutions mises en place pour s’assurer du respect de ses engagements** : mise à part une référence à la “transparence des mesures” rien n’est déterminé pour l’instant quant à la nécessité que les Parties rendent compte de la mise en œuvre de leurs actions.

### **Le dépassement des principes du Plan d’Action de Bali**

Les Accords de Durban marquent un profond tournant : aucune mention n’est faite au Plan d’Action de Bali de 2007, pourtant cher aux pays en développement, garant des notions d’équité, de responsabilité historique, ou encore de responsabilités communes mais différenciées, et porteur des deux voies de négociations LCA et PK. Aucune mention explicite n’est faite aux différentes catégories de pays Annexe 1 et non Annexe 1, base de la répartition des efforts du régime climatique depuis sa création.

Mais les tensions se font jour, les pays en développement et émergents refusant de voir les principes garants des différences de traitement et de répartition de l’effort disparaître. Les pays n’arrivent pas à s’entendre sur les concepts de “circonstances nationales” ou encore sur ce que recouvre l’idée d’un accord “applicable à tous”. De nombreux pays soulignent que “universalité de l’application” ne signifie pas “uniformité de l’application” et beaucoup mettent en avant le fait que les contributions des pays seront tributaires des contraintes et situations propres à chaque pays. Les AOSIS arguent de la nécessité d’une “participation différenciée”. Certains pays considèrent que l’applicabilité inclut

la prise en compte des circonstances nationales reconnues dans la Convention. D'autres, comme le Japon et les Etats-Unis mettent en avant la nécessité de revoir les principes de la Convention et de les faire évoluer en fonction de la nouvelle réalité géopolitique et économique du monde. Selon les Etats-Unis, ces principes, du fait de leur désuétude, constituent davantage un motif de division et d'inégalité entre les Etats plus que des principes à même d'assurer plus d'équité et de justice. La participation universelle permettrait-elle de gommer ces divergences ? Les pays les moins avancés acceptent l'idée d'une "participation plus large" à la condition que les pays développés fassent montre de leadership. A l'évidence la reconnaissance de la situation nouvelle va exiger des garanties et des compensations.

#### Zoom sur :

##### La 11ème réunion ministérielle des BASIC sur les changements climatiques

Les BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) se sont réunis à Johannesburg, en Afrique du Sud, les 12 et 13 juillet 2012. Des représentants d'autres groupes de négociation ont également été conviés aux discussions. Cette réunion "BASIC+" a abordé les principaux enjeux de Doha et s'est achevée par une Déclaration conjointe réaffirmant la nécessité que le processus et les résultats de la Plateforme de Durban soient inscrits dans le cadre de la Convention et en pleine conformité avec ses principes et dispositions.

### 3. L'accord de Durban, le meilleur compromis possible en l'état actuel des positions en présence

Il faut reconnaître qu'en l'état des relations internationales, il n'y avait pas de meilleur accord possible. Que cela plaise ou non. Sept années de négociations intenses n'ont pas permis mieux.

L'enjeu devient autre. Au-delà des négociations internationales feutrées, quelles sont et quelles vont devenir les trajectoires d'émissions réelles des pays développés ? Si ces trajectoires effectives, qui ne sont pas seulement de la responsabilité des Etats mais également des ménages, des entreprises des diverses collectivités publiques, ne marquent pas une réduction effective des émissions dans les années qui viennent, alors la négociation sera de plus en plus difficile.

Dès lors, dans un tel contexte, comment pourrait-on envisager un accord ambitieux pour la période au-delà de 2020 impliquant davantage de pays ?

L'enjeu majeur sera de déterminer la manière et les conditions de partage et d'allocation des engagements de réduction, enjeu au cœur de ces négociations depuis toujours mais qui apparaît plus que jamais comme condition de réussite du prochain accord.

### 4. Une harmonisation des obligations ?

Jusqu'alors, les engagements étaient différents selon les pays : tous les pays développés doivent mettre en place des actions, que ce soit contraignants (dans le cadre du Protocole de Kyoto) ou pas (dans le cadre de la Convention). Les mesures prises par les pays en développement étaient jusqu'alors

volontaires et dépendantes du soutien financier, technologique et en termes de renforcement des capacités apportées par les pays développés. Leur soutien est inscrit dans le PAB comme une obligation.

De ces obligations différentes découlent des systèmes de mesure, de notification et de vérification des stratégies d'atténuation différents. Si tous les pays doivent réaliser des rapports biennaux<sup>17</sup> sur leurs actions d'atténuation, deux processus d'évaluation de nature différente ont été élaborés :

- le processus d'évaluation et l'examen au niveau international (IAR) pour les pays développés avec une description détaillée de leurs objectifs de réduction d'émissions et de la méthode de comptabilisation employée, avec mention de l'année de référence, des gaz concernés, du traitement de l'utilisation des terres et du recours aux mécanismes fondés sur le marché en vue d'atteindre ces objectifs.
- le processus de consultations et d'analyses internationales (ICA) pour les pays en développement. Les Parties non visées à l'Annexe 1 sont uniquement "incitées" à soumettre des informations supplémentaires (non précises) concernant les mesures d'atténuation qu'elles ont mises en place.

La perspective d'un nouvel accord doit être replacée dans un cadre plus global de "développement durable". De nombreux défis doivent être relevés : lutter contre la pauvreté, juguler la perte de biodiversité, réguler les crises financières, apaiser les tensions sociales... En somme utiliser, enfin, toutes les capacités qui permettraient au plus grand nombre de mieux vivre, en harmonie les uns avec les autres et avec notre planète.

La Convention sur les changements climatiques, figure de proue de ces enjeux globaux, pourrait jouer un rôle crucial, en élaborant de nouvelles formes d'accords internationaux, en démontrant que des progrès sont possibles, et en faisant de l'équité et de la solidarité une réalité.

---

<sup>17</sup> Les rapports biennaux de chaque pays devront notamment incorporer les éléments suivants : un rapport d'inventaire sur les émissions de gaz à effet de serre, une description des mesures mises en place en matière d'atténuation et des informations sur l'appui reçu ou apporté (selon le cas).

# L'accord sur le climat, premier jalon vers une nouvelle gouvernance internationale du développement durable ?

Vingt ans après le Sommet de la Terre de 1992 ayant donné naissance à la Convention de Rio et quelques mois après la clôture de la Conférence de Rio+20, la nécessité d'une réforme de la gouvernance mondiale est évidente. Il faut parvenir à créer un cadre solide, regroupant tous les pays, basés sur des principes de solidarité, d'équité, de responsabilité et de démocratie. Cela sera la condition indispensable pour réussir la métamorphose vers un nouveau modèle de développement – en clair de nouvelles formes de civilisations.

## Zoom sur :

### La Conférence de Rio+20

La Conférence des Nations Unies sur le développement durable (CNUDD), ou Conférence de Rio+20, s'est déroulée du 20 au 22 juin 2012 à Rio de Janeiro, au Brésil.

Les négociations devaient aboutir à un "draft zero" sur les deux thèmes du mandat de la Conférence :

- l'économie verte dans le cadre du développement et de l'éradication de la pauvreté,
- la réforme du cadre institutionnel du développement durable.

Les difficultés de négociation ont débouché sur des négociations informelles menées par le gouvernement brésilien. Une déclaration finale a été adoptée par les négociateurs permettant une conclusion par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Le principal débouché de la conférence a été le lancement d'un processus de préparation d'Objectifs du Développement Durable (ODD) pour 2015.

L'humanité a trois rendez-vous, à un horizon de temps semblable, vers 2050 : la fin de la croissance démographique de l'humanité, la nécessité de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre au plan mondial et la confrontation au déclin de certaines ressources.

Une nouvelle vision du monde émerge, celle d'une humanité qui va, pendant des siècles et peut-être des millénaires, devoir assurer son développement en trouvant un équilibre avec sa planète, en la protégeant, en résolvant les écarts dramatiques de développement entre pays hérités du XXème siècle. Or les destins des différents pays sont devenus inexorablement liés. L'humanité devra vivre sur des ressources finies, à épargner et recycler.

En outre, la crise financière et économique pointe la nécessité d'une régulation mondiale qui encadre l'économie, renforce les droits sociaux et organise la ges-

tion collective de la planète, ce que l'économie de marché ne peut directement réaliser.

Le chantier est donc immense. Il implique de faire le meilleur usage possible des ressources, de privilégier ce qui est renouvelable tant au niveau des richesses naturelles que de l'énergie et ainsi ouvrir le chemin vers un développement durable pour tous, condition évidente de la cohésion sociale et de la paix dans le monde.

## 1 • La construction d'un futur réussi

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, et parvenir à des changements comportementaux.

Les avancées dans le processus de négociation sur le changement climatique pourraient être fondamentales pour les autres négociations. Figure de proue des enjeux de développement durable par excellence en ce qu'elle touche à la fois à des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, la lutte contre le changement climatique pourrait permettre d'ouvrir la voie à de nouveaux modèles de développement, et montrer que d'autres visions sont possibles. Si l'on parvient à reconstruire la confiance, et à enclencher un scénario gagnant dans ce cadre de négociation, des bases solides seront ainsi posées pour les négociations sur d'autres enjeux globaux cruciaux. Ainsi que sur les questions de gouvernance internationale.

Le prochain accord sur le climat pourrait être l'occasion de délivrer un message politique fort, une vision d'un avenir possible et réussi pour chacun, à même de susciter l'adhésion et de donner l'envie de se projeter avec audace vers un monde certes inconnu mais porteur d'espoir et de mieux être.

### Zoom sur :

#### la question du développement dans les négociations climat

L'importance de la question du mode de développement n'a été reconnue que bien tard dans la négociation. Avant Copenhague, la réalité de la mise en œuvre d'un nouveau mode de développement n'avait jamais été placée au cœur du sujet: Quelles technologies ? Quelles opportunités économiques ? Quels financements ?

Cette carence de réflexion poussée, pragmatique et opérationnelle, et pas seulement purement théorique, a eu pour conséquence une attitude très défensive des pays en développement, se cristallisant dans les blocages de la négociation. Soutenus par des ONG, ils ont fait de la priorité donnée à leur accès au développement soutenu par des aides financières et technologiques la condition sine qua non à la signature de tout accord.

• • •

...

Il est clairement apparu qu'un accord sur la stabilisation du climat ne sera possible que si une nouvelle voie de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique émerge, accessible à tous les pays et répondant aux besoins des populations. Ce point décisif, reconnu pour la première fois à la CdP 15 et confirmé à Cancún, met ainsi en exergue l'importance du lien entre développement économique et social, protection de l'environnement et éradication de la pauvreté.

.....

## A. Des enjeux globaux

Parvenir à créer un climat de confiance nécessite de relever un ensemble de défis liés aux enjeux de développement :

### 1. L'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités

La priorité de nombreux pays, notamment en développement, reste la lutte contre la pauvreté. L'idée même de devoir réaliser des efforts de réduction de leurs émissions alors que leur développement est loin d'être réalisé et les besoins de base de leur population satisfaits, les effraie.

Le processus et les termes de l'accord devront apporter une assurance aux pays que leur développement sera soutenu, notamment en lien avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

### 2. Garantir un accès de tous à l'eau, à l'énergie et à l'alimentation

Cela passera par la construction d'un cadre régional, national et mondial adéquat, respectant le principe d'une responsabilité partagée mais différenciée. Il est essentiel que ce cadre garantisse que les engagements pris par les Etats à partir d'objectifs adoptés en commun seront effectivement appliqués.

### 3. La reconnaissance d'une responsabilité universelle

Résoudre ces questions planétaires ne pourra se faire sans la reconnaissance préalable et unanime d'une "responsabilité universelle" de tous : à la fois des pays les plus riches vers les plus pauvres, de chaque individu envers son semblable, d'une génération envers la suivante, mais également de l'humanité envers sa planète. Cette acceptation fondamentale de la responsabilité et des devoirs qui incombent dorénavant à la communauté mondiale découle du fait des déséquilibres qu'elle a causés.

### 4. La modification des modes de production et de consommation

Les pays devront accepter l'idée de transformer en profondeur leur économie, condition sine qua non du respect des équilibres écologiques, de la bonne gestion des ressources, mais également de l'accès de tous à de meilleures conditions de vie. Et donc de la paix. Cette transformation concerne autant les pays développés (qui devront notamment viser plus d'efficacité énergétique et moins de gaspillage des ressources) et les pays en développement, qui tireront des avantages de modes de production et de consommation différentes de ceux suivis jusqu'alors.

### 5. La gestion des ressources naturelles et la stabilisation des prix des ressources alimentaires et des matières premières

Les questions d'accès aux matières premières, qu'elles soient énergétiques

ou alimentaires, génèrent des tensions énormes, qui se répercutent sur le processus de négociation. Trouver un système à même d'assurer l'accès aux services et biens essentiels pour tous est indispensable pour que chacun accepte de s'engager dans de nouvelles voies de développement.

## **6. La mise en place au plan international d'une régulation qui couvre les différentes mondialisations**

Les impacts de la crise financière sur le processus de négociation et sur l'implication des Etats sont majeurs : les pays en développement attendent des financements pour pouvoir à la fois enclencher des actions d'atténuation et pour pouvoir s'adapter aux impacts négatifs du changement climatique. Or, les difficultés financières de nombreux pays développés amoindrissent les capacités de financements, notamment pour le Fonds Vert.

Il faudra avancer sur ces enjeux afin de pouvoir débloquer la situation et de restaurer la confiance. La fin de l'instabilité financière actuelle passera par l'adoption de règles à différents échelons pour moraliser la finance et mettre en place les pare-feu nécessaires pour décourager la spéculation. Cette régulation doit être concertée, autant à l'échelon local que régional, national et international.

## **7. La mise en place de cadres démocratiques offrant à chacun des perspectives de qualité de vie, d'expression, d'émancipation et d'épanouissement**

La nécessité de transformer en profondeur les comportements individuels et les choix collectifs ne pourra se faire sans une participation active de chacun à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des décisions collectives. Le développement des nouvelles technologies de communication doit contribuer à cette avancée démocratique.



## **B. 2015, rendez-vous historique**

2015 sera une date charnière, d'un triple point de vue :

- la présentation du prochain accord sur le climat, avec processus de ratification pour mise en vigueur d'ici 2020, sur la base de la Plateforme de Durban ;
- la reconsolidation au-delà de 2015 -avec de nouveaux engagements- des Objectifs du Millénaire pour le Développement (qui ont été adoptés en 2000 avec pour échéance 2015) ;
- le lancement de nouveaux Objectifs du Développement Durable décidé à Rio, sur proposition de la Colombie et du Guatemala. Ces objectifs qui concernent tous les pays seront à définir et à quantifier pour adoption en 2015 par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

### **1. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement**

Depuis la fin des années 90, l'engagement et l'implication de la communauté internationale sur les questions de développement connaît un fort ralentissement, avec notamment une baisse de l'aide publique pour le développement. Face à ce constat, et afin de relancer l'impulsion sur ces thématiques cruciales est née l'idée de mettre en place des Objectifs du Millénaire pour le Développement, et de les inscrire comme projet phare à l'agenda des Nations Unies. Cela a permis, un temps, de générer des financements de la part des pays donateurs en faveur de ces actions prioritaires de développement.

“L'élimination de l'extrême pauvreté demeure l'un des grands défis de notre temps et constitue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale.[...] Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont assortis de cibles à atteindre dans des délais précis, de façon à mesurer les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté monétaire, la faim, la maladie, l'absence de logements adéquats et l'exclusion tout en promouvant l'égalité des sexes, la santé, l'éducation et le respect de l'environnement.[...] Ces objectifs ambitieux mais réalisables indiquent la voie à suivre par la communauté internationale pour faire reculer l'extrême pauvreté d'ici à 2015 dans le cadre du programme global de l'ONU pour le développement”.

*M. Ban Ki-Moon, Secrétaire Général des Nations Unies*

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement comprennent des objectifs quantifiés en faveur des pays en développement dans des domaines prioritaires en termes de développement pour l'horizon 2015.

### Zoom sur :

#### les Objectifs du millénaire pour le développement



Les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ont été adoptés lors du Sommet du Millénaire du 6 au 8 septembre 2000, au Siège des Nations Unies. Ces défis ont été détaillés dans le Rapport du Millénaire, de l'ancien Secrétaire général, M. Kofi Annan.

En 2010, un plan d'action mondial a ensuite été conclu lors d'un Sommet afin de tenir la promesse d'atteindre les OMD avec un certain nombre d'initiatives pour contrer la pauvreté, la faim et la maladie.

Les 8 OMD :

- Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- Assurer l'éducation primaire pour tous
- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Réduire la mortalité infantile
- Améliorer la santé maternelle
- Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
- Protéger l'environnement
- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

#### La difficile concrétisation des OMD

Or, la plupart des objectifs fixés ne seront pas atteints à l'échéance de 2015. Dans certains domaines (accès à l'éducation, réduction de la mortalité infantile, amélioration de la santé maternelle, combat contre de nombreuses maladies mortelles...) des progrès effectifs ont été réalisés. Mais la situation continue à se dégrader sur d'autres enjeux cruciaux (éradication de la pauvreté et de la faim, équité sociale, égalité des sexes, droits de l'homme, réduction des inégalités,...), particulièrement dans les pays en développement à forte

natalité (une part de plus en plus importante de la population y est touchée par la famine ou vit dans des bidonvilles). Un quart de l'humanité reste privé de tout : accès à l'eau, à l'électricité, contrainte à vivre au jour le jour dans un contexte d'autosubsistance à l'écart de tout circuit marchand.

Ce bilan entache indéniablement la crédibilité à la fois des pays développés mais également des Nations Unies.

Le Sommet de haut niveau sur les OMD, qui se tiendra en 2013, fera le bilan de ces OMD et sera l'occasion de négocier une feuille de route pour assurer l'atteinte effective de ces objectifs. Ce n'est pas tant la légitimité de ces OMD qui est en cause que la faiblesse des moyens engagés pour y parvenir, tant au niveau national qu'international. En outre, dans certains cas, la mise en œuvre des objectifs a eu lieu sans concertation et sans participation active de la population. De plus, paradoxalement, ces OMD ne portent ni sur l'accès à l'énergie ni sur la lutte contre le changement climatique, pourtant indispensables à la réalisation de certains des huit objectifs adoptés.

De manière générale, les actions en faveur du développement ont été faibles et les promesses de soutien financier sous forme d'aide pour le développement de la plupart des pays industrialisés n'ont pas été tenues. Les actions engagées au titre des agendas 21 locaux et des stratégies nationales de développement durable dans les domaines économique et social sont restées modestes. Le principe pollueur-payeur et l'intégration des externalités environnementales et sociales n'ont ainsi fait l'objet que d'applications partielles. L'intégration au sein du concept de développement durable des trois composantes -environnement, économie et social- a été peu réalisée, et le concept est donc souvent resté théorique.

### **Les OMD pour le post 2015**

Un processus de révision des OMD a été lancé par les Nations Unies, avec un Groupe de haut niveau sur le programme pour l'après-2015 mise en place par M. Bank Ki Moon.

### **Les liens entre OMD et environnement**

Les liens qui existent entre la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et les OMD sont désormais reconnus par l'ensemble de la communauté internationale :

- Pour éradiquer la faim, la garantie de bonnes conditions climatiques est au moins aussi importante que l'accroissement des moyens techniques. L'adaptation de l'agriculture à de nouvelles conditions climatiques et l'accès des populations à des pratiques agricoles durables sont indispensables pour répondre aux besoins alimentaires de tous.
- Pour assurer l'approvisionnement et l'utilisation de l'eau potable et l'assainissement. Cela détermine les conditions sanitaires (diffusion de maladies liées à la consommation d'eau non-potable et aggravée par une insuffisance de combustible pour faire bouillir l'eau). Elle se traduit aussi par des inégalités de genre (le temps consacré, essentiellement par les femmes et les enfants, à aller chercher de l'eau et du bois de feu, qui réduit celui disponible pour l'éducation et les activités rémunérées).
- Pour résoudre de nombreux problèmes environnementaux globaux : le changement climatique, la perte de biodiversité, la diminution des ressources marines. Ils ne peuvent être résolus qu'à travers un partenariat entre pays développés et pays en développement.

- Pour permettre une amélioration du niveau général de formation et de cohésion sociale d'une population.

Ce lien, de plus en plus évident, a débouché sur la décision à Rio+20 de fixer, en plus des OMD, des Objectifs de Développement Durable (ODD).

## 2. Des Objectifs de Développement Durable

Un débat a émergé à l'automne 2011, dans le cadre de la préparation de la Conférence Rio+20, sur la fixation d'Objectifs de Développement Durable (ODD). Ceux-ci se situeraient dans la même logique d'engagements tangibles et de suivi des progrès accomplis dans le passage à l'action que les OMD. Le lancement d'un processus de travail sur ces ODD pour 2015, principale avancée de Rio, est couplée avec l'échéance des OMD en 2015. Alors que ceux-ci ne s'appliquent qu'aux pays en développement, les ODD tendent à élargir cette approche pour le développement durable à tous les pays, y compris les pays développés. Ils cibleraient plusieurs thèmes prioritaires quantifiés, auraient un caractère volontaire et universel, seraient soumis à un échéancier, et s'appuieraient sur des indicateurs à adopter au niveau national. Si le principe rallie de nombreux pays, leur contenu exact et leurs conditions de mise œuvre restent à préciser. L'accès aux énergies renouvelables pour tous est un thème fortement mis en avant comme l'un des ODD possibles.

L'autre spécificité est le caractère universel que doivent avoir ces ODD. L'idée est que tous les pays mettent en place ces objectifs, sachant que la quantification de ces objectifs devra tenir compte du niveau de développement et de la situation de chaque pays. Les objectifs nécessiteront des engagements nationaux de développement durable qui impliqueront des investissements publics et privés.

Fixer le cap d'objectifs quantifiés à atteindre avec une échéance précise qui puisse servir de guide pour tous les acteurs de bonne volonté : les pays, les entreprises, les collectivités locales et les citoyens est une réelle avancée. Cela permettrait de générer des agendas 21 de nouvelle génération, plus concrets, plus opérationnels, susceptibles de progresser vers un développement durable.

### Quelle relation entre les OMD et les ODD ?

Le débat sur les ODD ne doit ni détourner ni amoindrir l'importance des OMD. Mais la relation entre les deux paquets d'objectifs reste à clarifier. Deux possibilités principales :

- Les ODD pourraient être une nouvelle base pour redéfinir des OMD ;
- Les ODD seraient complémentaires aux OMD. Il faudra créer des synergies avec plusieurs initiatives déjà existantes.

Quelle que soit la nature des objectifs (climat, développement durable ou du développement), il sera indispensable, crucial, que l'élaboration et la répartition de ces objectifs se fassent selon des critères objectifs, équitables, acceptés par tous.

Qu'il s'agisse des OMD, des ODD, ou de l'accord climat, 2015 sera une échéance importante pour la définition d'objectifs, quantifiables et mesurables. Ces objectifs devront être cohérents et traduire la vision d'un avenir réussi pour l'ensemble des pays, et la volonté commune de coopérer. Le prochain accord climat doit pouvoir participer à cette dynamique : il devra donc relever le défi de fixer des objectifs clairs pour chacun, selon des critères équitables et définir un mode de régulation international adéquat.

## 2 • L'élaboration équitable de nouveaux engagements pour l'après 2020.

Les incohérences dans les niveaux d'engagement convenus à Kyoto et les graves désaccords constatés lors de la négociation pour la deuxième période d'engagement montrent l'importance croissante de l'équité et de la comparabilité dans la répartition des efforts à mesure que les exigences de réduction s'accroissent, à la lumière des nécessités scientifiques, et que les pays sont de plus en plus nombreux et divers à être impliqués.

Des travaux et analyses prospectifs pour déterminer les efforts attendus de chaque pays doivent dès lors être engagés. Ils permettront de fonder le système post 2015 sur des critères objectifs et des engagements proportionnés. Ils s'inscriront dans une approche collaborative et itérative visant à rehausser l'ambition.



### **A. La construction d'un système fondé sur des critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence**

#### **1. La détermination des critères**

Les critères indispensables de comparabilité pour obtenir une répartition équitable pourraient comprendre notamment :

- l'appréciation précise des capacités des différents pays en tenant compte de leurs besoins de développement : ressources naturelles disponibles et contraintes / dépendances ;
- l'organisation institutionnelle ;
- les conditions de réduction des inégalités sociales ;
- leurs conditions géographiques et climatiques ;
- leur évolution démographique ;
- la prise en compte des progrès réalisés (ou non) par les pays depuis 1990, des niveaux d'émissions par habitant et des niveaux d'émissions par unité de PIB ;
- également le rythme possible de rattrapage éventuel du retard accumulé par rapport aux engagements souscrits par rapport aux émissions en 1990 ;
- leur structure de production industrielle, notamment les émissions évitées à travers le recours à des importations, et celles provoquées par des activités qui débouchent sur des exportations (activités extractives, production de biens manufacturés...) ;
- les marges de manœuvre liées à l'approvisionnement énergétique, au potentiel d'économie d'énergie et aux spécificités du secteur des transports ;
- les potentiels de développement des énergies renouvelables ;
- les caractéristiques de l'agriculture et de la gestion forestière ;
- les évolutions possibles des modes de vie ;
- la vulnérabilité et la capacité d'adaptation au changement climatique...

La détermination de ces critères devrait être une des priorités dans ce nouveau round de négociation climat en 2012.

## 2. La détermination du niveau d'engagement

Même si les critères sont clairement établis et acceptés, en tirer des trajectoires d'émissions pour les pays et des niveaux de réduction ou d'infléchissement sera difficile.

La prise en compte des principes d'équité, de solidarité et de comparabilité devrait pouvoir être suivie d'une élaboration attentive de la progression des engagements des différents pays. Ceux-ci pourraient résulter de la démarche suivant :

### **La mise en place d'un processus international de préparation s'appuyant sur un travail d'experts à partir d'un réseau mondial d'universités et de centres de recherche**

Progresser dans cette détermination de critères équitables permettant d'apprécier la situation de tous les pays nécessitera du temps : il faudra négocier la nature des critères et construire la confiance dans la capacité à effectuer un travail impartial de comparaison des situations des différents pays.

- La première condition consiste à respecter un cadre d'équité notamment en faveur des pays en développement. Ceux-ci peuvent se sentir d'autant plus liés par une telle négociation qu'ils dépendent de l'aide financière internationale.
- La deuxième condition à respecter est la réalisation d'une étude attentive et impartiale propre à chaque pays. Elle doit donc être assurée par un panel d'universités et de centres de recherche représentatifs de toutes les situations des pays dans le monde. Un tel travail ne pourra probablement pas être effectué en moins de deux ans. Cette approche doit porter sur la réduction des émissions mais également sur les besoins d'aide pour l'adaptation.
- La troisième condition est celle de la comparabilité du rythme de progrès. Celui-ci ne peut être le même pour les pays développés, disposant des technologies et des moyens financiers, et pour les pays en développement.
- La quatrième condition est de définir des règles de respect des engagements qui pourront être retenus dans la négociation notamment en convenant de contributions financières additionnelles en faveur des pays en développement de la part de pays développés qui ne réaliseraient pas à temps les progrès attendus.

### **Des objectifs déterminés pour toute la séquence 2020 - 2050 avec des pas intermédiaires de 10 ans**

La dernière négociation a montré l'impossibilité de parvenir à une convergence cohérente des niveaux d'émissions dans un délai court (à Copenhague pour la seule période 2009 et 2020).

Il faut donc se situer sur un horizon plus long pour que la négociation porte maintenant sur la répartition des engagements et des progrès à réaliser pour atteindre les objectifs du GIEC pour 2050. Bien sûr, s'inscrire sur une tendance dans la durée ne doit en aucun cas déboucher sur un report de l'action. Il faut donc segmenter cette séquence d'étapes de passages durant lesquels un état des progrès sera mesuré. Les objectifs de pays devront être renégociés pour les séquences suivantes s'il s'avère que les progrès effectués ne suffisent pas.

### **Un processus de révision régulière inscrit dans le futur accord**

Pour que ce processus soit mené à temps, il faudrait qu'il soit enclenché lors de la CdP 18 afin de bénéficier d'un financement par les pays industrialisés et d'aboutir fin 2014. Ce travail pourra ainsi prendre en compte les enseignements des rapports intermédiaires du GIEC publiés en 2013.

Il est souhaitable qu'il soit réalisé dans un cadre extérieur à celui du GIEC afin de ne pas mélanger des travaux scientifiques avec un tel exercice, à la fois plus applicatif et plus politique.

La restitution de ce travail pour la CdP 20, fin 2014, permettrait ainsi d'engager la négociation centrale qui doit, selon le mandat de la Plateforme de Durban, déboucher pour 2015 à la fois sur les engagements de réduction des pays développés, sur l'infléchissement des trajectoires d'émissions des pays en développement ainsi que la décision d'outils et de moyens financiers nécessaires à leur réalisation. Cette méthode devrait permettre d'achever la partie décisive de la négociation pour 2015, et permettre de conclure un nouvel accord juridiquement contraignant.

Il faudra également inscrire ce processus par amendement dans la Convention de Rio et prévoir dans le nouvel accord les conditions juridiques de révision des critères et des objectifs.

### **La concrétisation des promesses de financement**

Après deux ans d'âpres négociations, le Fonds Vert pour le Climat entre dans sa phase opérationnelle. Tout l'enjeu maintenant sera de faire en sorte que les pays industrialisés tiennent, malgré la crise financière, leurs promesses<sup>18</sup>, et abondent ce fonds. Sans cela, la confiance ne pourra être reconstruite et les actions et programmes d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement ne pourront être élaborés et mis en œuvre. Ces financements devront être "nouveaux et additionnels" et dirigés en priorité vers les pays vulnérables -petits Etats insulaires (AOSIS)-, les pays moins avancés (PMA) et l'Afrique.

Sans création de confiance, avec la compréhension que chacun gagnera à s'investir, les pays n'accepteront pas de créer des mécanismes garantissant le respect des engagements (et donc une forme effective de sanction). Sans l'assurance que les pays respecteront leurs engagements, la confiance, au vu des déboires passés notamment en termes de promesses financières, sera hors de portée. Il faut d'une part construire un processus fondé sur des valeurs, une vision commune et partagée, des enjeux et d'autre part construire un cadre juridique de sanction suffisamment incitatif pour assurer le respect des engagements de chacun. L'acceptation de l'idée d'un mécanisme de contrôle et de sanction va de pair avec la certitude que l'objectif est atteignable, et que les efforts seront payants. Sous ces conditions se dégagent un espoir, la notion d'espoir, une perspective optimiste, la conviction que nous pouvons encore parvenir à rester dans les limites de 2 degrés de hausse des températures prescrites par les travaux scientifiques.

---

<sup>18</sup> Le texte de l'Accord inscrit l'objectif de 100 milliards de dollars de financement de transferts nord-sud additionnels à atteindre pour 2020.



## B. Une approche collaborative et itérative comme outil de hausse de l'ambition.

La technique de négociation proprement dite, en tant que logique systémique et outil visant à parvenir à un accord, a un rôle déterminant dans la réussite ou l'échec lors des conférences de la CCNUCC. En tant que moyen d'élaboration des agendas et des textes politiques, elle tient une place cruciale car elle conditionne l'obtention d'un accord. La qualité de cet accord, ambitieux et équitable ou au contraire porteur d'inégalités et trop peu volontariste, est tributaire du processus choisi. La lenteur du processus, fréquemment interprétée à tort comme un signe de son inefficacité, est une conséquence obligée de l'effort consenti pour mener à bien une négociation d'une complexité extrême qui ne pourrait être convenablement conduite dans un temps court.

Les oppositions d'intérêts qui tendent à bloquer l'aboutissement de la négociation climat sont à deux niveaux et interdépendants :

- entre les pays pour la définition du régime de lutte contre le changement climatique et sa mise en œuvre ;
- internes à chaque partie prenante : la mise en œuvre de politiques de lutte contre le changement climatique en exigeant des investissements conséquents et immédiats pour un résultat constatable qu'à moyen terme voire à long terme, va souvent à l'encontre d'intérêts à court terme, ou entrent en concurrence avec d'autres priorités (éradication de la pauvreté, développement économique, autres besoins sociaux...).

Pour le moment, le danger d'enlisement de la négociation est jusqu'ici contenu, difficilement, par le choix d'une approche collaborative de la négociation qu'il est primordial d'intensifier à Doha et au-delà. Celle-ci résulte d'une attention approfondie des spécificités de la situation et intègre des principes et mécanismes qui favorise la hausse du niveau d'engagement des pays.

### Zoom sur :

#### Les particularités de la situation de négociation dans le cadre de l'UNFCCC

- **Multipartisme.** Le nombre important des parties prenant part à la négociation (soit les 193 pays membres de l'Organisation des Nations-Unies) ralentit l'élaboration d'un accord par la multitude des interactions qu'il engendre.
- **Inter-étatisme.** A la complexité induite par le nombre s'ajoute celle qui relève de la nature interétatique des négociations. Il faut tenir compte du fait que les décisions prises dans le cadre de la CCNUCC ne sont pas auto-réalisatrices : elles doivent être déclinées en politiques nationales, en mobilisant des soutiens techniques et financiers pour la mise en œuvre et pour le suivi et l'évaluation. Or dans chaque pays le contexte social, économique, politique, la disponibilité de ressources et la configuration géographique sont différents. L'hétérogénéité de ces circonstances nationales complique fortement les décisions concernant la mise en œuvre opérationnelle des moyens de lutte contre le changement climatique.



• • •

De plus, les positions des pays sont déterminées dans les politiques nationales dont les résultats dictent les niveaux d'engagement affichés par les pays, leur caractère plus ou moins volontariste et leur marge de manœuvre. Ceci a pour effet d'assujettir les avancées de la négociation climat internationale au rythme de la maturation des forces au niveau national : les acteurs politiques, les branches économiques, les ménages... Cela limite considérablement la souplesse des positions adoptées par les négociateurs qui ne peuvent donner leur accord à des décisions en discordance avec les consignes politiques de leur pays. D'où un processus de négociation internationale très statique qui ne peut intégrer d'idées nouvelles qu'en plusieurs années.

- **Nature inédite de l'enjeu.** Si le but à atteindre est clairement défini - éviter les conséquences néfastes du changement climatique, définir les modalités de sa mise en œuvre au sein d'une économie mondialisée aux pôles en forte concurrence -, il présente néanmoins une extrême complexité. De plus, le caractère inédit de la crise climatique (de par sa nature, son envergure planétaire et sa portée temporelle) oblige à se projeter à des échéances inhabituelles. Il force à l'élaboration de processus collaboratifs nouveaux et bouleverse la gouvernance mondiale habituée à des négociations conduisant à des réglages de court terme au gré des événements. La mise en œuvre d'accords collectifs s'appliquant à tous ne saurait se faire sans heurts et ne pourra réussir que par ajustements successifs, à la condition de maintenir des relations collaboratives.
- **Ambivalence de la capacité de mobilisation de l'enjeu.** Les conséquences d'un échec de la négociation (scientifiquement documentées grâce aux rapports du GIEC) représentent une telle menace pour l'équilibre mondial que les négociations climat parviennent à trouver des accords en étant en cela soutenus par l'expression des sociétés civiles. Ainsi les négociations climat parviennent à chaque conférence à un accord "au bord du gouffre", partiel malheureusement mais permettant de poursuivre la lutte contre le changement climatique. Cependant la focalisation de la négociation sur des enjeux de long terme masque l'urgence du passage à l'action et tend à ralentir gravement le processus.
- **Règle de l'unanimité.** Le processus de décision de la CCNUCC est basé sur la règle de l'unanimité. En obligeant tous les pays à trouver un accord sur le régime à adopter pour la mise en œuvre, cette règle n'autorise que les décisions qui font l'objet d'un consensus et a donc le double avantage de réduire les conflits et d'encourager les attitudes collaboratives. Néanmoins elle présente l'inconvénient de diminuer les chances d'atteindre un accord significatif car les pays forcés de trouver un point d'accord ont naturellement tendance à aligner leurs positions sur celles du moins volontariste.

L'approche la plus commune consiste à considérer l'objet d'une négociation comme un tout qui doit être partagé entre chaque partie. Ce partage est établi grâce à un jeu d'interactions qui met en œuvre des arguments rationnels, des comportements, des positions et des concessions. Dans ce type de négociation, ce qui est gagné par l'une des parties est perdu par une autre et réciproquement.

En cela la négociation climat diffère complètement. Une négociation réussie se traduira par des efforts de toutes les parties qui lutteront durablement contre le changement climatique, où tous les pays seront "gagnants". Alors qu'un échec se concrétisera par une absence de transformation suffisante du modèle actuel et qu'il en résultera de lourds impacts négatifs ne laissant que des "perdants". Il est donc impératif de renoncer au schéma classique d'une négociation distributive pour adopter et mettre en œuvre celui d'une négociation intégrative, qui fasse l'effort de transformer des intérêts a priori concurrents en objectifs communs. Et façonne de ce fait un accord réussi du point de vue de tous.

Lors de la préparation d'une négociation, chaque partie détermine son "point de réserve", c'est-à-dire une position figée au-delà de laquelle elle estime perdre plus qu'en cas de non accord. Ainsi, si la discussion l'amène à prendre des engagements qui dépassent son point de réserve, elle ne fera plus de concession et préférera se retirer de la recherche d'une solution négociée. La plage théorique de chevauchement des points de réserve est la zone dans laquelle il faut cadrer la discussion car c'est l'unique créneau de conclusion d'un accord. Mais ce travail est compliqué par le fait que tous les pays ne sont pas touchés de la même manière par les impacts du changement climatique.

Or, dans le cas des négociations climat deux difficultés, qui peuvent se superposer, entravent la recherche de cette "zone d'accord possible" :

- Le manque de visibilité concernant les points de réserve des pays (c'est-à-dire l'engagement de réduction d'émissions de GES qu'ils sont prêts à consentir du point de vue de leur contexte national et de leur capacité d'investissement, technologique et institutionnelle), qui empêche d'identifier clairement ce qui pourrait être un point de consensus. La plupart du temps les pays avancent masqués et ne communiquent pas sur leur point de réserve par stratégie de non dévoilement ou parce qu'ils n'ont pas réussi à le définir précisément par manque de capacité institutionnelle.
- L'incompatibilité des positions des parties dont les points de réserve ne se chevauchent pas et qui rend plus difficile l'identification d'une zone d'entente.

Ces points d'achoppement sur la définition d'un régime climatique peuvent être surmontés par une planification judicieuse de la négociation, un cadrage des débats et une information claire et transparente. L'application attentive de plusieurs principes directeurs et leur combinaison permettraient de faire bouger les lignes de positions des pays dans le sens de l'augmentation de leur ambition.

Ainsi, afin que la mise en œuvre de la négociation soit un outil à part entière pour amener les pays à revoir à la hausse leur niveau d'engagement, il faut :

- **Se concentrer uniquement sur les intérêts.** Les intérêts (ou besoins) sont les raisons sous-jacentes sur lesquelles sont fondées les positions des parties. Dans le cas de la négociation climat, il faut toujours replacer les discussions dans le cadre global de l'intérêt "commun de l'humanité", celui de maintenir

la hausse des températures sous le seuil des 2°C à 2050, de réduire la dépense énergétique, tout en assurant le bien-être des populations. Le point de départ d'une telle approche est la participation de tous les pays, qui traduit la reconnaissance tacite qu'ils parviendront mieux à résoudre le défi climatique collectivement qu'individuellement.

- **Éviter de discuter frontalement des positions** mais plutôt orienter le débat sur le décryptage et la définition des intérêts que les positions cherchent à satisfaire est la de déblocage d'une situation de négociation. Il faut s'attacher à exprimer, expliciter et s'appropriier les intérêts de chacun des pays pour permettre :
  - la compréhension mutuelle des positions ce qui augmente le niveau de confiance entre pays et crée par conséquent une ambiance propice à la coopération ;
  - de focaliser les débats non plus sur la considération des positions, mais sur le respect des besoins de chacun. Cette démarche élargit le champ des possibles et légitime des décisions qui a posteriori ne coïncident pas avec les positions initiales des pays, mais qui conduisent au consensus.
- **Fractionner la négociation et créer des processus parallèles.** La mise en place des trois voies de négociation (AWG-KP, AWG-LCA et AWG-ADP), des organes subsidiaires (SBI & SBSTA) et des sous-processus (discussions informelles, ateliers de travail, spin-off groups, forums de discussions...) permet :
  - d'avancer simultanément sur plusieurs questions ;
  - de faire ressortir les intérêts sectoriels et de traiter de leurs interdépendances ;
  - d'établir des ordres du jour précis afin d'aborder point par point le détail de chaque problématique discutée.
- **Informers.** Afin de parvenir à une entente sur des critères objectifs et vérifiables, il est nécessaire de développer une expertise dont les conclusions et enseignements seront tenus à jour et mis en commun afin d'élaborer une culture partagée du problème de changement climatique et des moyens de mis en œuvre. Tout l'enjeu du transfert de technologie et du renforcement des capacités ou du rôle du GIEC qui fournit les données scientifiques.
- **Proposer des alternatives.** La mise en commun de la connaissance favorise l'émergence de pistes innovantes qui respectent les intérêts de chaque partie prenante. C'est le rôle des sessions de discussions informelles et des ateliers de travail qui s'attachent à chercher des points communs entre pays en croisant leurs intérêts sectoriels en générant des solutions nouvelles. L'instauration des mécanismes de flexibilité est le fruit d'une telle démarche : ces outils permettent de trouver le niveau des engagements de réduction des émissions de GES des pays Annexe 1, tout en favorisant un développement sobre en carbone des pays en développement.
- **Créer et entretenir la confiance.** L'application méticuleuse des principes décrits ci-dessus favorise l'instauration d'un climat de confiance pour éviter à tout prix un retour à des tactiques distributives porteuses de futurs conflits. L'enjeu est de faciliter l'élaboration coopérative d'un accord et de renforcer la crédibilité des décisions et des engagements pris. Plusieurs éléments clés aident à consolider la confiance interétatique :
  - Assurer une participation équitable de tous les pays, en mettant de côté les contentieux socio-culturels ;

- Faciliter la lisibilité du processus par des efforts de clarification et de simplification et fixer des échéances claires et des objectifs détaillés pour garantir la compréhension et l'implication de tous les acteurs à chaque phase de négociation.
- Affecter des organismes intergouvernementaux (dont la légitimité du pouvoir a été assurée) à des tâches clés du processus permet d'échapper à des contentieux qui peuvent subvenir lors d'interactions directes entre Etats.
- Garantir le respect des engagements pris en fournissant les éléments prescriptifs pour leur concrétisation afin d'éviter de provoquer des déceptions qui fragiliseraient la collaboration.
- Organiser une approche "bottom-up" qui fait la démonstration d'une mise en œuvre opérationnelle réussie pour légitimer et crédibiliser le processus climat et déclencher un élan positif d'ambition et de coopération.

La mise en œuvre couplée et vigilante de ces préceptes au cours d'un déroulement séquentiel se traduit par une avancée incrémentale du niveau d'engagement des pays. Ainsi l'accord sur une première décision permet de dépasser le statu quo, puis lors de phases suivantes de négociation, cette décision est remise en discussion. À chaque itération du processus, ses objectifs seront potentiellement revus à la hausse et sa portée complétée à la lumière des éléments nouveaux disponibles et de l'évolution de son contexte d'application. Les bénéfices de l'adoption du Protocole de Kyoto (PK) illustre ce fonctionnement. Le PK a inauguré une première séquence d'engagement des pays développés comme résultat d'une phase initiale de collaboration. Cet accord sur la première période du PK a d'ores et déjà initié une dynamique qui vise à étendre l'envergure et l'ampleur des engagements futurs des pays, c'est le but de l'AWG-LCA puis de l'ADP. Et, de plus, la première période de mise en œuvre des engagements arrivant à son terme à la fin de l'année, l'un des enjeux de Doha sera de statuer sur le niveau d'ambition de la seconde période d'engagement afin de l'accroître.

C'est ce processus de long haleine, incontournable au regard de la complexité des enjeux, qui permettra de faire monter par étapes successives le niveau d'ambition jusqu'à répondre aux exigences scientifiques.

# ANNEXES

---



## **Atelier “Accroître la compréhension de la diversité des MAANs par les pays en développement, en soulignant les conditions et les supports nécessaires pour la mise en œuvre de ces actions”**

Cet atelier, organisé en plusieurs sessions, a permis d’aborder divers points cruciaux, afin d’avancer dans la compréhension de certains enjeux liés aux MAANs, et afin que les pays présentent leurs actions, leur état d’avancement, les structures de mise en œuvre, les soutiens reçus et nécessaires. Les parties ont soumis des informations sur les MAANs pour le 12 mars, suite à quoi ces ateliers ont été organisés. Le dernier aura lieu à Doha.

Lors des trois sessions de présentation organisées durant l’année, des soumissions à la fois des pays/groupe de pays en développement et des pays développés ont été présentées. Cela a mis en évidence :

- La diversité des MAANs
- Les possibilités/hypothèses prises en compte
- Les méthodologies, les secteurs et les gaz couverts
- Les valeurs utilisées pour mesurer les effets potentiels sur le réchauffement climatique
- Les supports nécessaires pour la mise en œuvre des actions
- Les résultats attendus en termes d’atténuation

De cet atelier, il ressort que de nombreuses actions, de nature et de degré divers sont mis en place dans les pays.

L’un des points majeurs qui ressort de cet atelier est le demande accrue, de la part de tous les pays, de mise en place de systèmes de suivi, de vérification et de contrôle. Cela permettra de lutter contre la surestimation des réductions d’émissions (particulièrement dans le secteur forestier), et ainsi de restaurer la confiance et la transparence entre pays. En l’absence de directives sur le MRV, les méthodologies développées dans le cadre du MDP sont utilisées afin d’assurer l’intégrité environnementale des MAANs. Les pays ont mis en avant les avantages et bénéfiques découlant de la mise en œuvre de règles communes de comptabilisation pour les ambitions de réduction et de l’aide à la mise en place des MAANs. Ces règles doivent aider les pays en développement à calculer leurs émissions de GES et à inventorier et quantifier les réductions d’émissions découlant de leurs MAANs. L’accès à des informations claires et précises facilitera la coordination du registre (entre les actions et les soutiens nécessaires et fournis) et permettra de mettre en valeur les réductions réalisées par les différents pays et le suivi de l’avancement des actions.

Les pays sont également désireux de développer des stratégies de développement sobre en carbone.

### **Contexte**

les MAANs sont pour la plupart inclus dans des stratégies de développement nationale et des plans d’actions. Des structures institutionnelles sont mises en place dans les pays afin de développer les MAANs. Ces structures prennent

différentes formes/appellations suivant les pays, mais elles ont globalement la même fonction : faciliter la coordination et la mise en œuvre des MAANs. Les pays insistent également sur l'importance de mettre en place des structures au niveau national afin d'assurer le suivi, la mesure et la vérification des MAANs (MRV domestique), même si jusqu'à maintenant peu de pays ont réellement eu la possibilité de développer de tels systèmes.

### **Participation des acteurs**

Tous les Etats développant des MAANs insistent sur l'importance d'une approche participative et multi-acteurs dans le développement des plans d'actions. Ces processus permettraient de mieux s'accorder sur les scénarios d'émissions BAU, et ainsi d'identifier, d'évaluer et de valider les MAANs les plus efficaces et les plus viables possibles.

### **Diversité des MAANs**

Les MAANs sont très variables, dans leur nature, leur but, leur envergure, leur échelle, les soutiens dont ils font l'objet, la manière dont ils sont financés, les co-bénéfices attendus ou résultants de leur mise en œuvre.

Les MAANs présentés par les pays sont à des stades de réalisation très différents : phase de planification et d'élaboration, phase finale de développement et prêts pour recevoir un soutien pour la mise en œuvre, en phase de réalisation opérationnelle...

Les sources de soutien sont très variées : Certains pays rendent la mise en œuvre de leurs MAANs tributaire d'un soutien financier, de transfert de technologie et de renforcement effectif des capacités. D'autres utilisent des ressources domestiques mais nécessiteront un soutien international pour étendre la portée de leurs actions. Enfin, quelques pays ont uniquement recours aux financements nationaux.

La portée et les secteurs couverts par les MAANs varient : Certains visent des objectifs de réduction au niveau national, incluant des réductions d'émissions par rapport au scénario BAU, des réductions en-dessous de la base annuelle, et des objectifs d'intensité carbone, d'autres portent sur des actions sectorielles programmatiques, en matière d'énergies renouvelables ou d'objectifs d'efficacité énergétique. Certains MAANs sont des projets ponctuels, notamment à l'échelle communautaire.

**Bénéfices estimés d'atténuation.** Les efforts de mise en œuvre s'articulent entre différentes activités et actions, qui permettent de réduire les émissions. Cependant, les réductions ne sont constatables qu'une fois les MAANs réalisés, ce qui complique les transactions avec les financeurs. En outre de nombreux co-bénéfices sont tirés de la mise en œuvre des MAANs : réduction de la pauvreté, accès aux énergies renouvelables, sécurité énergétique, augmentation de la sécurité alimentaire, amélioration de la qualité de l'air, réduction des conflits sociaux, conservation de la biodiversité, renforcement des capacités, création d'emplois...

Support nécessaire pour la mise en œuvre. Les pays en développement ont insisté sur le fait que la mise en œuvre des MAANs, volontaire, est tributaire de l'accès effectif à un soutien financier, technologique et à un renforcement des capacités de la part des pays développés. Le soutien financier et technique devra être accru pour la préparation et la mise en œuvre MAANs pour la phase 2012-2015.



## Atelier “ Réductions quantifiées d’émissions des pays développés au niveau économique global ”

Cet atelier a permis d’aborder de nombreux sujets liés aux engagements de réductions quantifiées d’émissions des pays développés.

- La nécessaire clarification sur la nature et le niveau des objectifs communiqués par les pays développés
- La diffusion de données et conditions associées à ces objectifs
- L’examen nécessaire des similarités et différences dans les approches pour mesurer les progrès dans la réalisation des objectifs
- La comparabilité des efforts de réductions d’émissions des pays développés
- Les options et manières qui permettraient d’augmenter le niveau d’ambition de réduction des émissions
- Une revue des politiques et mesures qui permettent d’atteindre les objectifs
- Les revues d’expériences en termes de stratégies de développement sobre en carbone et sur les voies pour y parvenir.

Le processus de clarification des objectifs de réduction des émissions des pays développés passera notamment par des décisions sur :

- L’année de base
- La mesure du réchauffement global
- Les gaz couverts
- Les secteurs couverts
- Les méthodologies d’inventaires d’émissions GES utilisées pour calculer les objectifs de réduction
- Les réductions d’émissions attendues
- Le rôle du LULUCF
- Les crédits carbone issus des mécanismes de marché
- Les données et conditions liées aux promesses de réduction
- Le partage d’expériences sur les stratégies de développement sobre en carbone

Les présentations montrent qu’une compréhension commune sur les objectifs émerge progressivement. Mais des divergences fortes subsistent sur certaines données, hypothèses et conditions associées aux objectifs et à la comparabilité des efforts de réduction.

### Clarification concernant la nature et le niveau des objectifs de réduction quantifiés d’émissions

Les pays, qui avaient annoncé des objectifs dans les soumissions attendus pour le 12 mars 2012, ont présenté les politiques et mesures nécessaires à la mise en œuvre des objectifs. Les pays ont mis en avant le lien entre leurs objectifs et leurs circonstances nationales spécifiques.

Tous les pays sont d’accord sur l’importance de poursuivre le processus de clarification des objectifs des pays développés, afin de conduire à une meilleure compréhension des options et chemins qui permettent d’accroître le niveau d’ambition.

Des pays, notamment en développement, insistent sur la nécessité que ce processus débouche sur l’identification d’engagements inconditionnels et

transparents de réduction des émissions, exprimé sous forme d'un nombre unique (cf pas de fourchette), calculé selon une base annuelle commune, et utilisant les méthodologies et règles de comptabilité communes.

### **Données et conditions associées aux objectifs**

Cette partie inclut les règles communes de comptabilisation.

Certains pays associent à leur objectif des conditionnalités relatives à :

- Le niveau d'ambition de réduction des autres pays
- L'action globale
- L'accès à plus d'options de crédits carbone et de recours au marché
- Un recours large au LULUCF

### **Similitudes et divergences dans les approches de mesure du progrès pour atteindre les objectifs**

Il ressort que tous les pays utilisent une base 1990, sauf les Etats-Unis (2005), le Canada (2005) et l'Australie (2000). Tous les Etats, UE mise à part, ont pris en compte dans leur calcul d'objectif les futurs gaz couverts devant faire l'objet de reporting à partir de 2015. L'objectif de l'UE couvre moins de gaz.

Concernant les secteurs concernés, la plupart des Etats entendent avoir une couverture très large avec des objectifs individualisés, incluant le secteur LU-LUCF. L'UE n'inclura pas le LULUCF dans la liste des secteurs couverts par ses objectifs. Des pays demandent davantage de clarté sur les secteurs couverts, notamment sur l'inclusion des émissions émanant des combustibles utilisés pour les soutes aériennes et maritimes.

La majorité des pays développés ont affirmé leur intention d'avoir recours aux crédits carbone issus des mécanismes de marché pour atteindre leurs objectifs. L'importance des mécanismes de marché a été soulignée car ils permettront d'accroître le niveau d'ambition. Les pays s'intéressent à la fois aux mécanismes de marché issus du Protocole de Kyoto et aux nouveaux mécanismes sous la Convention. La question de l'intégrité environnementale des crédits carbone issus de ces mécanismes a été soulevée.

Des pays ont mis en avant l'importance de règles robustes de comptabilisation commune pour l'adoption d'objectifs comparables et transparents et pour la mesure du progrès vers ces objectifs. D'autres pays ont souligné que ces règles influencent le niveau d'engagements, la nécessité de la cohérence de ces règles pour éviter les double comptages et de mise en place de clauses de confiance afin qu'une tonne de réduction d'émission dans un pays soit équivalente à une tonne de réduction dans un autre pays.

Des pays mettent en avant la nécessité que les crédits carbone soient des efforts supplémentaires aux efforts domestiques, mais ne s'y substitue en aucun cas.

Les Parties ont souligné le lien avec le premier rapport biennal, et le rôle de ce rapport, dans le cadre du MRV, pour assurer la transparence des objectifs, et des efforts d'atténuation réalisés pour atteindre ces objectifs et créer la confiance dans le fait que les pays mettront en place toutes les mesures nécessaires. Un pays a mis en exergue l'importance du rôle des régimes nationaux de mise en conformité et d'auto contrôle dans les pays développés.

## Comparabilité des efforts de réduction des pays développés, options et moyens d'accroître le niveau d'ambition des promesses.

Le secrétariat a souligné l'importance de clarifier les objectifs des pays développés afin de fournir des informations permettant la comparaison des efforts entre pays développés.

La comparaison est basée sur 3 critères :

- Changements relatifs et absolus des niveaux d'émission de GES durant différentes périodes de temps en cas de différence d'année de base ;
- Changements relatifs et absolus dans le PIB par tête et les émissions de GES par tête durant différentes périodes de temps
- Changements absolus et relatifs dans l'intensité des émissions de GES en rapport avec la production économique mesurée par le PIB

Certains systèmes de comptabilité carbone prennent en compte les circonstances nationales spécifiques, ce qui donne alors des résultats différents et brouille la comparabilité entre les pays.

Les pays reconnaissent que les possibilités d'aller plus avant dans la comparabilité des efforts entre les pays est contrainte par :

- Le manque de données comparables et d'informations transparentes sur les efforts d'atténuation.
- L'application de règles différentes pour le LULUCF
- L'utilisation de différents types de crédits carbone par différents mécanismes basés sur le marché

Les pays réaffirment le besoin de garder la hausse de la température au-dessous de 2° (accord de Cancun), et pour cela d'augmenter les efforts d'atténuation.

Certains pays (PED) ont demandé aux pays développés d'augmenter le niveau d'ambition de leur objectif, en faisant des promesses plus élevées, ou en retenant le chiffre le plus haut de leur fourchette de réduction actuelle. D'autres pays ont souligné l'importance des réductions non pas uniquement des pays développés, individuellement ou collectivement, mais également de certains pays en développement, en fonction de leur capacité respective.

Un pays a proposé de mettre en place un processus continu de contrôle du gap et d'identification des options permettant de relever le niveau d'ambition à travers :

- des objectifs transparents et ambitieux pour les pays développés et les pays en développement ;
- une participation large et des objectifs quantifiés ambitieux de réduction et de limitation des émissions dans la seconde période d'engagement du PK ;
- des actions effectives pour contrôler les AAU qui sont transvasées entre les deux périodes d'engagement du Protocole de Kyoto.

Un pays a exprimé sa crainte que les objectifs pris par les pays en transition ne débouchent pas sur des réductions par rapport au niveau BAU.

## **Politiques et mesures pertinentes pour soutenir les objectifs et expériences en matière de stratégies sobres en carbone**

Certains pays ont développé des scénarios projetés d'émissions pour 2020, basés sur la prise en compte d'un éventail de mesures et politiques avec analyse de leurs impacts sur les niveaux d'émissions.

Ces travaux ont été présentés afin de comprendre leurs effets sur le plan économique général. Les pays ont montré comment la mise en œuvre effective des politiques et mesures permettant d'atteindre les objectifs, facilitera le découplage entre croissance des émissions de GES et croissance économique.

De nombreux pays ont souligné l'importance de mettre en place des mesures et des politiques dans tous les secteurs économiques et administratifs afin de réaliser les objectifs. Les pays ont développé des législations nationales et des cadres de régulation, à divers échelons - national, sous national, régional, local - ; ainsi que des initiatives internationales.

Le Canada a présenté ses efforts transfrontaliers pour s'aligner sa politique de lutte contre le changement climatique sur l'approche secteur par secteur des États-Unis.

L'UE et la Nouvelle-Zélande ont présenté leurs expériences en matière de systèmes d'échanges d'émissions à travers différents secteurs, comme éléments pivot de leurs stratégies de lutte contre le changement climatique. L'Australie a l'intention d'instaurer un nouveau mécanisme multisectoriel de tarification du carbone qui mettra en place un prix du carbone en 2012 et un système cap and trade pour 2015.

Les pays ont placé leurs mesures et politiques dans le contexte d'un développement sur le long terme, et mis en exergue les liens avec la mise en place de stratégies de développement sobre en carbone pour 2050.

La Norvège et l'UE ont affirmé leur intention de devenir des économies sobres en carbone pour 2050. La Suisse développe une "stratégie énergie 2050" visant à augmenter son efficacité énergétique et l'usage des renouvelables.

Les pays mettent en avant les co-bénéfices générés par de telles stratégies : création d'emplois, hausse de la compétitivité, croissance verte, innovation technologique.

### **Les voies possibles pour aller de l'avant**

Les pays souhaitent la mise en place de nouveaux workshops,

Le papier technique devra être complété et amélioré, en renforçant l'analyse de la comparabilité des niveaux d'efforts de réduction en se basant sur les mêmes systèmes de comptage.