

Note de Décryptage
Bilan de la 18^{ième} session
de négociations climatiques

Convention Cadre des Nations Unies sur les
Changements Climatiques

Du 26 novembre au 8 décembre 2012



DOHA 2012
UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE
COP18|CMP8

United Nations Climate Change Conference
COP18/CMP8 Doha, Qatar



Ce dossier a été réalisé en mars 2013 par :

Gabriel BEDOY

Pierre RADANNE

Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2013

56, rue Saint-Pierre, 3e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : ifdd@francophonie.org

Site Internet : www.ifdd.org

Financé par :

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), l'Agence Française de Développement (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.

Ce document a été rédigé 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.



Sommaire

L'agenda de Doha	5
Les résultats de la négociation de la CdP18	6
I. La deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto.....	6
1 . La continuité légale de la deuxième période d'engagement	7
2 . L'utilisation des mécanismes de flexibilité	7
3 . La gestion des quotas excédentaires.....	8
4 . La durée de la deuxième période	9
5 . Le niveau d'engagement	10
6 . La hausse de l'ambition	12
7 . Bilan de la négociation sur la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto .	12
II. La clôture de l'AWG- LCA.....	14
1 . Le financement de la lutte contre le changement climatique	16
a) Le financement à moyen terme 2013-2020	16
b) Le financement du régime post-2020	16
c) L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat	17
d) Le nouveau mécanisme de marché.....	18
2 . Le soutien à la mise en œuvre d'actions dans les pays en développement.	18
3 . Le transfert de technologie	20
4 . Le secteur forestier et le mécanisme REDD+	21
5 . Un programme de travail sur l'éducation	22
6 . Un mécanisme de prise en charge des pertes et dommages	23
III. Le lancement de la plateforme de Durban (ADP)	24
1 . La définition d'un programme de travail.....	24
2 . Un amendement à la Convention ?.....	25
Vers l'accord planétaire de 2015.....	26
I. Les conditions d'engagement de la prochaine négociation pour la période post 2020	27
1 . La nécessité de repenser la dichotomie pays en développement, pays développés	27
2 . Le contexte de la nouvelle négociation qui s'engage.....	28
3 . La question du traitement des pays en développement.....	29
II. Équité, Comparabilité et Respect, les trois principes indispensables de tout accord.....	29
1 . La situation lors de la négociation de Kyoto	29

a) L'absence de chiffrage des politiques et moyens à élaborer pour tenir les engagements souscrits.....	29
b) Un alignement optique.....	30
c) L'évolution effective des trajectoires d'émissions	30
2 . La négociation pour la période 2012-2020	30
3 . La construction d'un système fondé sur de principes et critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence.....	31
a) La détermination de critères	31
b) La détermination du niveau d'engagement	31
c) Un processus international de préparation de la négociation s'appuyant sur un travail d'experts à partir d'un réseau mondial d'universités et de centres de recherche.....	32
d) Des objectifs déterminés pour toute la séquence 2020 - 2050 avec pas de 10 ans	32
e) Un processus de révision régulière inscrit dans le futur accord	33
Annexes	34
Annexe 1. La négociation au sein de la CCNUCC, frise chronologique.....	34
Annexe 2. Commentaire sur la CdP 18 de Doha.....	35

Les Nations Unies se sont réunies à Doha au Qatar du 26 novembre au 8 décembre 2012 pour la dix-huitième session de la Conférence des Parties (CdP18) à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et pour la huitième session de la Conférence des Parties au Protocole de Kyoto (CRP8).

Ces négociations, présidées par son Excellence Abdullah Bin Hamad Al-Attiyah, Directeur de l'Autorité Qatarie de Contrôle Administratif et de Transparence, avaient pour but de faire progresser l'atteinte de l'objectif global de la Convention, c'est à dire la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre afin de limiter la hausse de la température moyenne de la planète en-deçà de 2°C.

L'agenda de Doha

La Conférence de Doha a marqué la fin d'un cycle de négociations lancé à Montréal en 2005 et renforcé par le Plan d'Action de Bali en 2007. Ce processus s'est caractérisé par la prise d'engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre par les pays développés et a défini les fondements de la lutte contre le changement climatique: objectifs d'atténuation pour les pays développés, mesures d'atténuation et d'adaptation, transferts financiers et de technologies pour les pays en développement. Simultanément s'ouvrait également à la CdP18 une nouvelle phase de négociation pour mettre en œuvre en 2020 un régime de lutte contre le changement climatique valeur légale impliquant cette fois tous les pays du monde.

L'enjeu principal de la Conférence de Doha fut d'assurer une transition réussie entre cette première phase de la lutte internationale contre le changement climatique et la suivante qui doit revêtir une mise en œuvre universelle, légale et ambitieuse. Pour cela, il fallait prendre en compte les contraintes de calendrier héritées du déroulement des CdP précédentes :

- La première période d'engagement avec des objectifs chiffrés des pays industrialisés Parties au Protocole de Kyoto arrivait à son terme fin 2012.
- Initialement, un régime climatique juridiquement contraignant et à l'échelle d'application élargie à tous les pays du monde devait prendre le relais à partir du premier janvier 2013. L'échec de la Conférence de Copenhague en 2009 a induit un glissement de calendrier qui a repoussé la date butoir de mise en œuvre de cet accord global. Depuis, la Conférence de Durban a fixé l'entrée en vigueur de ce futur accord en 2020.

Il était donc indispensable d'assurer, sur la période intermédiaire 2013-2020, la continuité du processus de lutte contre le changement climatique des Nations Unies (voir frise chronologique en [Annexe 1.](#)), et de renforcer et consolider la confiance entre pays développés et pays en développement, condition sine qua non pour lancer la phase d'élaboration de l'accord global de 2020 dans un climat collaboratif et volontariste.

Concrètement, pour mener à bien cette mission, les pays devaient à Doha finaliser certaines des décisions prises lors des CdP précédentes :

- ☛ Lancer une deuxième phase d'engagement, dès le 1^{er} janvier 2013, pour les pays développés dans le cadre du Protocole de Kyoto ;
- ☛ Clore les deux voies de négociations alors en vigueur : l'AWG-KP qui élaborait les décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto et l'AWG-LCA qui visait, sous la Convention, à fixer des objectifs de long terme et des actions nouvelles à partir du Plan d'Action de Bali ;
- ☛ Initier les discussions à propos de l'élaboration du futur accord global au sein d'une nouvelle voie de négociation, celle du groupe de travail spécial sur la plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP).

Les résultats de la négociation de la CdP18

I. La deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto

En 2011, la Conférence de Durban avait validé le lancement d'une deuxième période d'engagement à partir du 1^{er} janvier 2013. À cette occasion, les pays de l'Annexe B du Protocole de Kyoto durant la première période d'engagement (c'est-à-dire ceux qui avaient des objectifs chiffrés à respecter) ont annoncé leur intention de participer ou non à la deuxième période :

- L'Union Européenne, l'Australie, la Biélorussie, la Croatie, l'Islande, le Kazakhstan, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine ont affirmé leur participation à la deuxième période d'engagement ;
- Le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande restent Parties au Protocole de Kyoto, mais ont refusé de se réengager de façon contraignante dans une deuxième période.
- Le Canada, lui, a rejoint les Etats Unis en sortant définitivement du Protocole, craignant notamment de ne pouvoir respecter ses engagements pour la deuxième période comme cela fut le cas lors de la première¹.

Au Qatar, il s'agissait donc de définir les modalités de mise en œuvre de la deuxième période d'engagement, avec six points cruciaux :

- 1 . Assurer une entrée en vigueur légale de la deuxième période dès le 1^{er} janvier 2013.
- 2 . D'un point de vue opérationnel, déterminer les conditions d'utilisation des mécanismes de flexibilité.
- 3 . Préciser les conditions d'utilisation des quotas Kyoto excédentaires issus de la première période pour remplir les engagements de la deuxième période.
- 4 . Fixer la durée d'engagement de la deuxième période : 5 ou 8 ans.
- 5 . Préciser les niveaux d'engagement pour les pays Annexe 1.
- 6 . Déterminer un moyen de rehausser l'ambition en cours de deuxième période.

¹ Au cours de la première période, le Canada devait réduire ses émissions de 6% alors qu'elles ont augmenté de 17,5%.

Durant les deux semaines de négociation au Qatar, les discussions engendrées par chacune de ces questions se sont révélées imbriquées et interdépendantes. Ainsi, et jusqu'à la plénière de clôture, le texte contenait d'innombrables crochets afin de retranscrire les options affirmées par les pays.

1 . La continuité légale de la deuxième période d'engagement

Le problème se posait ainsi : à la suite de son adoption, l'entrée en vigueur d'un traité international (ici l'amendement au Protocole de Kyoto définissant la deuxième période) ne débute habituellement qu'après un long délai qui dépend du rythme de ratification par les parlements des pays l'ayant signé. En effet, c'est un principe fondamental de droit qu'un traité adopté après ratification parlementaire ne puisse être révisé qu'après une nouvelle ratification parlementaire. Or dans le cas du Protocole de Kyoto, il était admis par les pays que la mise en application de la deuxième période d'engagement commencerait dès le 1^{er} janvier 2013. Il fallait donc trouver un arrangement qui permette cette mise en œuvre anticipée, c'est-à-dire avant la ratification parlementaire. En début de deuxième semaine, les négociateurs avaient dégagé plusieurs options qui ont été portées pour décision au niveau ministériel.

Le texte final laisse une totale liberté de décision aux pays puisqu'il permet à ceux qui le désirent de mettre en œuvre immédiatement (à partir du 1er janvier 2013 et sous réserve de notification au secrétariat de la CCNUCC) des actions dans le cadre de la seconde période tandis que les autres pourraient s'acquitter de leurs engagements au rythme de leurs procédures nationales.

2 . L'utilisation des mécanismes de flexibilité

A Doha, les Parties ont également discuté des droits d'utilisation durant la deuxième période d'engagement des mécanismes de flexibilité, mécanisme des permis négociables (ou marché du carbone), Mécanisme de Développement Propre (MDP) et Mise en Œuvre Conjointe (MOC). Ces mécanismes, auxquels peuvent recourir les pays en complément des mesures prises au plan national, permettent de faciliter et de diminuer le coût de la réalisation des objectifs pris sous le protocole de Kyoto tout en stimulant l'investissement dans les pays non-industrialisés (MDP) ou les économies en transition (MOC).

La plupart des pays en développement étaient clairement en faveur d'une utilisation restreinte aux seuls pays ayant souscrit des engagements contraignants pour la deuxième période ; ce qui exclurait les pays développés ne s'étant pas engagés dans la deuxième période mais restant dans le Protocole de Kyoto (Japon, Russie et Nouvelle Zélande) qui voulaient y avoir accès. L'argumentaire développé par ces derniers, auquel se ralliait l'Union Européenne, mettait en avant le renforcement du marché du carbone qu'une telle ouverture permettrait. En effet, une utilisation élargie de ces mécanismes augmenterait la demande en quotas d'émissions qui se négocient sur le marché du carbone et donc tirerait vers le haut les prix actuellement au plus bas.

Finalement les pays en développement ont eu gain de cause. Seuls les pays ayant adopté des objectifs chiffrés pour la seconde période du Protocole de Kyoto seront éligibles à l'utilisation des mécanismes de flexibilité.

3 . La gestion des quotas excédentaires

Quel traitement réserver aux énormes quantités de quotas d'émissions excédentaires² cumulées par certains pays et qui résultent d'une erreur de négociation lors de l'attribution d'objectifs chiffrés à Kyoto en 1997 ? Ce point de négociation qui pouvait remettre en cause l'intégrité environnementale de la deuxième période, a constitué la partie la plus difficile de la négociation finale à Doha.

Zoom sur les quotas excédentaires

La définition d'objectifs de réduction d'émission pour la première période du Protocole de Kyoto s'est faite en 1997, avec pour base de calcul des émissions 1990. A l'époque les pays de l'ex-URSS et d'Europe de l'Est avaient négocié un niveau d'engagement très faible : la stabilisation de leurs émissions. Ceci s'est avéré en inadéquation avec l'évolution de leurs émissions de gaz à effet de serre car l'effondrement du communisme avait entraîné un grave recul économique et une chute des émissions de ces pays de 30 à 40%. Ces pays ont donc largement dépassé leur objectif durant la première période, cumulant ainsi un surplus très important de permis Kyoto (UQAs) appelé « hot air ». Le tableau ci-dessous fournit les chiffres de quotas excédentaires par pays à l'issue de la première période d'engagement.

Tableau 1 – Surplus d'UQAs par pays à la fin de la première période d'engagement

Pays	Surplus d'UQAs (en Mt eq CO2)
Russie	5 873.1
Union Européenne des 27¹	4 123.0
Ukraine	2 593.5
Japon	429.8
Australie	61.8
Nouvelle Zélande	28.1
Norvège	20.1
Croatie²	5.2
Liechtenstein	0.1
TOTAL	13139.1

¹ Le surplus d'UQAs pour l'UE-27 est l'agrégation de ceux de l'UE-15. Par rapport à la négociation de 1997, ce chiffre élevé est en partie dû à l'adhésion depuis 1997 des pays d'Europe de l'Est qui ont cumulé de grandes quantités de quotas d'émissions. Parmi ceux-ci la Pologne détentrice de 751.5 Mt eq CO2.

² La Croatie à l'intention de réaliser conjointement avec l'UE son objectif pour la 2^{ème} période.

Source: Etude de Point Carbon, "Carry-over of AAUs from CP1 to CP2 – Future implications for the climate regime", Septembre 2012.

² Cet excédent de quotas représente au total 13 milliards de quotas fin 2012.

Une éventuelle mise sur le marché de ces permis Kyoto en surnombre aurait permis aux pays se portant acquéreurs de remplir facilement leurs engagements de réduction d'émission de façon « comptable », c'est à dire sans réduire effectivement les émissions.

La position de l'Union Européenne était déterminante pour la continuité d'un régime dont elle sera l'acteur majoritaire. Pourtant, les pays européens n'ont trouvé un consensus qu'au dernier moment car la Pologne, contre l'avis des autres Etats membres, a manifesté sa volonté d'avoir la libre utilisation durant la deuxième période du surplus dont elle était propriétaire.

Le texte adopté à Doha autorise finalement l'utilisation de ces quotas excédentaires durant la seconde période d'engagement, mais selon des modalités très restrictives. Il est prévu que les pays Annexe B du Protocole qui ont pris des engagements pour la deuxième période ne peuvent acheter qu'un maximum de 2% du montant d'UQAs qu'ils avaient reçus pour la première période. En clair, les disparités obtenues lors de la négociation de Kyoto ont été pour l'essentiel annulées.

Suite à l'adoption du texte, de nombreux pays (l'Australie, l'Union Européenne, le Japon, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège et la Suisse) ont fait des déclarations annonçant leur renoncement à l'utilisation de quotas d'émissions provenant de la première période d'engagement.

Les options de valorisation du surplus de permis Kyoto se sont donc réduites à peu de chagrin sur la période 2013-2020 :

- **La décision de Doha et les multiples annonces de non-utilisation du hot air pour la deuxième période laissent très peu d'opportunités de vente de quotas excédentaires aux pays en possédant mais ne participant pas à la deuxième période.**
- **Parmi les pays engagés dans la seconde période, seule l'Ukraine peut utiliser massivement son surplus pour satisfaire son propre objectif. En effet, la Biélorussie et le Kazakhstan ne possèdent pas d'air chaud. À la marge du Protocole de Kyoto dans les années 1990, l'objectif chiffré de la Biélorussie pour la première période, qui n'a pas été ratifié par les pays Annexe B, n'est donc jamais entré en vigueur et par conséquent n'a pas généré de « hot air ». De même, le Kazakhstan qui a rejoint le Protocole de Kyoto en 2009 est considéré comme un pays Annexe I uniquement sous le Protocole de Kyoto (et non sous la Convention) et n'a pas eu d'objectif chiffré pour la première période d'engagement.**

4 . La durée de la deuxième période

Concernant la durée de la deuxième période, deux options ont été mises sur la table : l'une prévoyait une période « courte » de 5 ans et l'autre une période de 8 ans s'étendant donc jusqu'à l'entrée en vigueur du futur accord global. L'intention sous-jacente de la part des pays en développement qui soutenaient l'option d'une période « courte » était d'aboutir à une décision qui permette de maximiser le niveau d'ambition des engagements pris par les pays Annexe B. En effet, dans un monde changeant et incertain, les pays en développement craignaient que des engagements pris fin 2013 soient rapidement inappropriés aux capacités réelles de réduction des émissions des pays. Une période de 5 ans permettait donc d'envisager en 2017 une réévaluation des engagements pour les trois années restantes avant 2020.

Le texte final entérine une seconde période d'engagement de 8 ans du 1^{er} janvier 2013 à fin 2020.

5 . Le niveau d'engagement

Au cours de la conférence ce sujet a été intimement lié à celui de la durée de la deuxième période dans une négociation opposant pays en développement et pays développés. Chaque proposition concernant l'une de ces questions de la part de l'une des deux catégories de pays entraînait la rédaction de conditionnalités à propos de l'autre sujet par les parties de l'autre bord.

Voici donc le tableau des objectifs pour la deuxième période à l'issue de cette négociation :

Tableau 2 - Objectifs de réduction d'émissions de GES pour la deuxième période d'engagement (CP2) du Protocole de Kyoto

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

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

De plus, une clause comptable (Amendement G de l'article 3, paragraphe 7ter) fait en sorte que les pays ne puissent pas augmenter leurs émissions par rapport à la période 2008-2010. Ceci va à l'encontre des intentions de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine qui comptaient sur des objectifs leur permettant une augmentation de leurs émissions afin de ne pas limiter leur développement économique en cours. Ces pays s'insurgent maintenant contre cet amendement rajouté au dernier moment lors de la phase la plus intense des négociations et au sujet duquel la protestation de la Russie immédiatement avant l'adoption du texte n'a pas été entendue par la présidence qatarie. A la suite de la conférence, cet amendement a été évoqué comme étant potentiellement un motif de retrait du Protocole des pays mécontents. En effet, si l'Ukraine peut planifier d'utiliser son «hot air» pour empêcher ses émissions d'augmenter en cours de seconde période, la Biélorussie et le Kazakhstan ne pourront en faire autant puisqu'ils n'en possèdent pas. Ils seront donc certainement contraints d'acheter des quotas pour compenser l'augmentation prévisible de leurs émissions.

Zoom sur le respect des engagements

Le contrôle du respect des engagements pris par les pays Annexe B est assuré par le « comité d'observance » créé par les accords de Marrakech en 2001. Celui-ci est composé de deux chambres : une chambre de facilitation qui conseille techniquement les parties et une chambre de l'exécution qui accompagne les pays puis les sanctionne en cas de non-respect des engagements.

En cas de non respect des objectifs d'émissions, les Parties Annexe I ont 100 jours après l'examen par les experts de l'inventaire final des émissions annuelles pour signaler tout manquement dans le respect des obligations. Si à la fin de cette période les émissions d'une Partie sont toujours supérieures à la quantité attribuée, elle doit reporter la différence à la seconde période d'engagement, en y ajoutant une pénalité de 30%. Cette Partie sera également interdite de vendre dans le commerce d'émissions. Dans les trois mois, elle devra développer un plan d'action de respect des dispositions détaillant les mesures qu'elle prendra pour s'assurer que cet objectif sera atteint à la prochaine période d'engagements.

Les niveaux d'engagement adoptés à Doha par les pays représentent une réduction globale de 18% des émissions de ces pays par rapport à l'année de référence (majoritairement 1990, voir Tableau 1 ci-dessous) conformément à l'amendement de l'article 3 paragraphe 1bis qui fixe dorénavant un objectif de réduction des émissions globales des parties Annexe 1 à 18% sous le niveau de 1990, de 2013 à 2020. Ce chiffre révèle pourtant un niveau d'ambition faible pour la deuxième période s'il est comparé avec les dernières données d'émissions validées par la CCNUCC. L'effort supplémentaire total de réduction des émissions à fournir par les pays Annexe B par rapport aux dernières données³ est alors de l'ordre d'une réduction de 2%. Ce décalage entre objectifs chiffrés et effort réel à mettre en œuvre au cours de la deuxième période s'explique par le choix de l'année de référence. 1990 est la base de calcul choisie par tous les pays Annexe B (à l'exception de l'Australie, voir Tableau 2) pour réaliser leurs réductions. Or depuis cette date la plupart des pays ont déjà commencé à réduire leurs émissions notamment en remplissant et même dépassant leurs engagements pour la première période. Il faut donc retrancher les réductions d'émissions faites en première période pour évaluer le chemin qu'il reste à parcourir pour les pays en deuxième période.

La situation de l'Union Européenne est particulière. En effet, les objectifs européens pour la première période étaient ceux de l'Europe des 15 alors que c'est l'Europe des 27 qui a pris un objectif pour la deuxième période. Par conséquent, en plus du phénomène décrit ci-dessus – l'UE a réalisé et même dépassé son objectif de -8% pour la première période – vient se cumuler l'effet de l'adhésion depuis 1997 des pays d'Europe de l'est. Les comptes d'émissions de ces pays dont les émissions de gaz à effet de serre ont drastiquement baissé depuis 1990 sont maintenant agrégés à ceux du reste de l'UE pour la deuxième période, contribuant à augmenter fortement le pourcentage global de réductions déjà réalisées au niveau européen. Ainsi, l'Europe qui a adopté un objectif de -20% devra en réalité diminuer effectivement ses émissions d'environ 2% seulement sur la période 2013-2020.

³ Émissions sur la période 2008-2010 validées par la CCNUCC

6 . La hausse de l'ambition

Une décision sur la hausse de l'ambition était d'autant plus importante que les pays à la veille de la clôture de la conférence avaient finalement annoncé des engagements au minimum des fourchettes exprimées préalablement.

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

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

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

7 . Bilan de la négociation sur la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto

☛ **La deuxième période d'engagement telle qu'elle a été définie à Doha est peu ambitieuse mais témoigne d'efforts de préservation de l'intégrité environnementale et permet la continuité des négociations climatiques au sein des Nations Unies.**

- La continuité légale et opérationnelle du protocole a été préservée ;
- Les pays qui ont pris des objectifs pour la deuxième période sont en définitive principalement ceux qui s'étaient déjà engagés au niveau de leur législation nationale.
- Les pays ont adopté des engagements faibles en choisissant le chiffre bas des « fourchettes » d'objectifs qu'ils avaient annoncées à Copenhague.
- La Biélorussie et Le Kazakhstan, mécontents d'être contraints à une stabilisation de leurs émissions et de la façon dont une telle décision a été adoptée, pourraient quitter le Protocole.
- Les émissions des pays ayant un objectif chiffré pour la deuxième période concernent 14% des émissions mondiales. Pour mémoire, une des conditions d'entrée en vigueur de la première période était d'atteindre le seuil des 55% des émissions mondiales représentées (en l'absence des États Unis, cette condition avait pu être remplie avec la ratification du Protocole par la Russie). Toutefois, la faiblesse du pourcentage des émissions de GES totales concernées par la deuxième période ne remet pas en cause son application.

- L'effort réel d'atténuation que devront mettre en place les pays engagés sur la période 2013-2020 est peu ambitieux car les objectifs ont été définis par rapport aux émissions de 1990 ; ramenés aux derniers chiffres d'émissions connus, ils représentent globalement une diminution des émissions de 2%.
- Même si les engagements de réduction d'émission pris par l'Europe pour la seconde période du Protocole de Kyoto représentent peu d'efforts effectifs, un signal fort a été donné : celui que l'on peut s'engager à endosser des objectifs chiffrés de lutte contre le changement climatique malgré une situation économique hautement défavorable et incertaine.
- La gestion du « hot air » sur la période 2013-2020 est prise en charge : une utilisation massive des quotas excédentaires de la première période tout comme la création d'un nouvel air chaud ont été rendue impossible.
- En revanche, il n'y a pas eu de décision sur le traitement des surplus après 2020 ce qui maintient possible le report de ces surplus dans le régime post 2020.
- Une solution pour assurer la hausse de l'ambition en cours de deuxième période (2014) a été décidée. Et des pays ont explicitement communiqué leur intention de réviser à la hausse leur engagement.

II. La clôture de l'AWG-LCA

Doha a constitué la dernière enceinte de négociation pour les groupes de travail spéciaux au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP) et de l'Action Concertée à Long terme (AWG-LCA) respectivement lancés en 2005 à Montréal et à Bali en 2007.

Zoom sur l'AWG-LCA

Le groupe de travail pour l'action concertée à long terme a été mis en place à Bali pour parvenir à engager un processus de négociation entre les Parties en vue de conclure en 2009 un accord global sur le climat pouvant être ratifié avant que la première période d'engagement du Protocole de Kyoto ne s'achève en 2012. Il venait donc compléter les impasses faites dans la négociation sous le Protocole de Kyoto en réunissant toutes les parties à la table des négociations et en permettant surtout le retour des États-Unis.

Cette nouvelle voie de négociation a pris à son compte le Plan d'Action de Bali. Bien que non juridiquement contraignant, il a fourni un cadre de négociations pour la coopération de long terme reposant sur cinq piliers :

- la mise en place d'une vision partagée pour définir un objectif global à long terme de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.
- l'atténuation au sens large, c'est-à-dire la réduction effective des émissions des pays les plus émetteurs et la mise en place de stratégies sobres en carbone dans les pays en développement.
- l'adaptation aux effets du changement climatique.
- le développement technologique et le transfert de technologies.
- le financement du régime de lutte contre le changement climatique.

Toutefois la réunion mouvementée de Copenhague n'a pas abouti à l'adoption du nouveau protocole escompté en 2009 et les parties se sont entendues pour repousser d'un an la fermeture de l'AWG-LCA (et celle de l'AWG-KP). Ce fut à nouveau le cas lors des CdP 16 et 17 durant lesquelles les pays s'entendirent finalement sur une clôture de l'AWG-LCA (et KP) à la CdP 18 de Doha.

Si les négociations au sein de l'AWG-KP se sont avérées être un problème d'arbitrage tendu entre les options des pays, elles ont abouti à une clôture non contestée de ce groupe de travail puisque le lancement de la seconde période d'engagement pour le Protocole de Kyoto a permis d'en remplir pleinement le mandat. Le cas fut tout autre pour l'AWG-LCA.

Dès la plénière d'ouverture, le texte informel préparé par le président de séance M. Tayeb a suscité des oppositions marquées parmi les pays. Le souci des pays développés était d'assurer la fermeture de cette voie de négociation à Doha, pour ensuite concentrer les négociations autour de la définition du futur accord contraignant de 2015 qui engagera tous les pays et notamment les pays émergents. Les pays en développement redoutaient quant à eux une fermeture dans la précipitation

de l'AWG-LCA qui aurait laissé en friche certains points de négociation primordiaux pour l'atteinte d'un régime de lutte contre le changement climatique efficace et équitable. À ce propos, la question du financement sur la période 2012-2020 était particulièrement sensible.

Lors de la plénière de clôture de l'AWG-LCA, le 7 décembre, il subsistait des divergences d'opinion trop importantes qui ont empêché l'adoption de la proposition de texte par les pays. Néanmoins, ils validèrent sa transmission en l'état à la CdP pour examen complémentaire. Après des consultations ministérielles bilatérales dans la nuit sur le point d'achoppement que constituaient les financements, une proposition de texte fut présentée par le président de la CdP lui-même avec une journée de retard. La nouvelle proposition de texte qui contenait finalement une section sur les financements fut adoptée par les pays.

Le texte final prévoyait de plus le report des sujets de l'AWG-LCA restés en suspens vers les entités les plus appropriées, majoritairement vers les deux organes subsidiaires permanents de la Convention : le SBSTA (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*) en charge des questions scientifiques, technologiques et méthodologiques et le SBI (*Subsidiary Body for Implementation*) en charge de la mise en œuvre. Le tableau ci-dessous fait état du report des sujets de l'AWG-LCA vers les entités appropriées.

Tableau 3 - Report des sujets inachevés suite à la clôture de l'AWG-LCA

Point de négociation du mandat de l'AWG-LCA inachevé à l'issue de la COP18	Entité en charge à partir de 2013
Actions d'atténuation des pays développés	SBSTA
Actions d'atténuation des pays en développement (NAMAs)	SBSTA / SBI (pour le registre)
Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et gestion des stocks de carbone dans les pays en développement (REDD)	SBSTA
Approches variées d'amélioration et de promotion des actions d'atténuation	SBSTA
Conséquences socio-économiques des mesures de ripostes	SBSTA / SBI
Action renforcée d'adaptation	SBSTA/SBI/
Financement	Comité permanent sur la finance / Fonds Vert pour le Climat
Renforcement des capacités	SBI
Revue de la convention	SBI / SBSTA

1 . Le financement de la lutte contre le changement climatique

Le financement du régime de lutte contre le changement climatique est un élément central des négociations des Nations Unies car il est indispensable de soutenir les pays en développement dans la mise en place d'un régime sobre en carbone et résilient au changement climatique pour contrer le problème planétaire auquel l'humanité fait face.

Le calendrier actuel en la matière a été prévu par les accords de Copenhague en 2009. Ces accords ont lancé une période de financement précoce « Fast Start » (30 milliards US\$ sur trois ans) qui a pris fin en décembre 2012 et ont décidé d'un plan de financement long terme à hauteur de 100 milliards US\$ par an à partir de 2020.

A Doha, trois sources d'inquiétude concernant la finance climat occupaient les pays en développement :

- ☛ Quelles seront les sources de financement pour la période 2013-2020 ? Les décisions sous la CCNUCC sont restées silencieuses sur le sujet.
- ☛ Quels fonds mobiliser pour le financement de long terme (post-2020) prévu par les Accords de Copenhague ?
- ☛ Et comment opérationnaliser le Fonds Vert pour le Climat créé à Cancun en 2010 pour être l'instrument de mobilisation des fonds de la finance climat ?

a) *Le financement à moyen terme 2013-2020*

Si les Accords de Copenhague ont décidé de la mobilisation de fonds à la fois sur la période 2010-2012 et pour 2020, ce plan de financement est totalement imprécis pour la période à venir entre 2013 et 2020. C'est ce vide que les pays en développement espéraient voir être comblé à Doha avec un objectif à hauteur de 60 milliards US\$ dès 2015.

La décision de Doha ne spécifie aucun montant pour le financement mais invite les Parties à renouveler leur financement à hauteur de ce qu'ils avaient fait pour la période « Fast Start » 2010-2012.

Au cours des deux semaines de négociation, la Commission Européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait des annonces de financement pour les années à venir pour un total de 6 milliards d'euros. D'autres, comme l'Australie, la France et le Canada, ont exprimé une intention de participer et le Japon et les Etats-Unis sont restés silencieux.

b) *Le financement du régime post-2020*

Le plan de financement de long terme du régime de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement prévoit la mobilisation de 100 milliards US\$ par an à partir de 2020. Toutefois jusqu'ici, les moyens pour mobiliser une telle somme restent indéfinis.

Le texte final décide du prolongement pour une année du programme de travail sur le financement à long terme. Ce programme de travail vise à aider les pays développés à définir des moyens de

mobilisation de fonds d'ici à 2020, à partir de sources publiques, privées et autres, dans le cadre d'actions significatives d'atténuation et de mise en œuvre transparente par les pays en développement, en valorisant sous la CCNUCC les travaux techniques du G20 et de l'AGF (Groupe consultatif de haut niveau sur le financement du changement climatique).

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

c) L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat

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

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

Zoom sur le Fonds Vert pour le Climat

Abondé par les pays développés mais aussi complété par les financements d'autres acteurs publics (banques de développement) et privés, Le Fonds Vert 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 des projets.

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

En outre, l'opérationnalisation du Fonds Vert n'est pas encore effective car les financements censés l'alimenter tardent à arriver. Les pays en développement insistent pour que seuls les pays industrialisés abondent le Fonds Vert tandis que les pays développés refusent de le faire tant que les pays émergents ne participent pas eux aussi à la finance climat. Ce désaccord retarde l'arrivée des fonds censés alimenter le FVC.

Lors de la COP18, la décision d'installer le secrétariat du Fonds Vert à Songdo en Corée du Sud a été validée. Le conseil d'administration du Fonds Vert comme la Corée du Sud sont priés d'en assurer au plus vite la mise en œuvre légale et administrative afin que le Fonds Vert puisse démarrer son travail durant le deuxième semestre 2013 et être fonctionnel dès 2014.

Un rapport du conseil d'administration du Fonds Vert doit être rendu à la prochaine CdP à Varsovie. Il développera les points suivants :

- **L'élaboration d'une procédure transparente d'allocation des fonds publics et privés par le Fonds Vert ;**
- **L'équilibre à trouver entre financement d'activités d'adaptation et d'atténuation ;**
- **La sécurisation de l'abondement ;**
- **La désignation d'un conseil d'administration qui prendrait le relais du conseil d'administration intérimaire actuel ;**
- **La mise en place d'un processus de collaboration avec le Comité d'Adaptation et le Comité Exécutif pour la Technologie.**

Les Parties ont également été invitées à prendre des engagements de capitalisation du Fonds et à les soumettre au secrétariat de la CCNUCC.

d) Le nouveau mécanisme de marché

Dans le cadre de la discussion du Plan d'Action de Bali sur les « approches variées » d'atténuation, un accord a été trouvé, à Durban, sur la nécessité de créer un nouveau mécanisme de marché en complément des mécanismes de développement propre et de mise en œuvre conjointe. Ce nouvel instrument dont la mise en œuvre devrait être effective avant 2020 offrirait aux pays s'étant engagés dans la deuxième période du Protocole de Kyoto des moyens supplémentaires de remplir leurs objectifs.

L'état d'avancement de discussion sur ce point ne laissait pas présager, à Doha, une décision qui en précise les règles et les modalités. Néanmoins, la décision finale établi un programme de travail, sous la houlette de l'Organe Subsidaire de conseil scientifique (SBSTA) pour progresser dans la définition de ce mécanisme. A ce sujet les parties sont invitées à soumettre leur contribution avant le 25 mars 2013.

2 . Le soutien à la mise en œuvre d'actions dans les pays en développement.

Depuis la CdP de Bali en 2007, Les MAANs (Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale, *NAMAs* en anglais) sont la clé de voûte de l'action menée par les pays en développement en faveur d'un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. Cet outil permet d'identifier les projets stratégiques de la lutte contre le changement climatique menés ou prévus par les pays en développement, de les reconnaître dans le cadre de la Convention et de leur apporter un soutien technique, financier ou de renforcement des capacités institutionnelles de la part des pays développés. Toutefois, la mise en œuvre d'un tel outil est ralentie, particulièrement dans les pays les moins avancés⁴, par plusieurs facteurs :

⁴ En Janvier 2013, parmi les Pays les Moins Avancés, seuls l'Ethiopie et le Mali ont soumis des NAMAs au secrétariat de la CCNUCC

- Il subsiste un flou sur la compréhension du concept de MAANs dans le cadre CCNUCC. 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.
- Les capacités institutionnelles et organisationnelles nécessaires à l'élaboration réussie de projets de lutte contre le changement climatique font souvent défaut dans les pays les moins avancés.
- La mise en œuvre d'un soutien des pays développés tarde à s'organiser. Ce qui freine l'engagement des pays en développement.

Une décision marquante qui précise les modalités de mise en œuvre des MAANs était donc souhaitée par bien des pays. Pourtant, étant donné l'avancée des discussions sur cette question et la place prise par d'autres thématiques dans l'actualité de la négociation, il était peu probable qu'une telle décision fut prise à Doha. Néanmoins, trois points essentiels ont été débattus :

- La définition de lignes directrices pour l'établissement par les pays en développement de processus de suivi des projets MAANs afin d'en améliorer la mise en œuvre, la visibilité et de faciliter l'attribution du soutien disponible –le suivi de projet devra se faire selon des règles de Mesures, Reporting et de Vérification, appelées système MRV– ;
- La mobilisation de l'aide financière de soutien à l'élaboration de MAANs ;
- La mise en place d'un registre international accessible sur internet et permettant aux pays d'enregistrer les MAANs prévus ou réalisés. Un tel registre permet la reconnaissance sous la Convention des actions de lutte contre le changement climatique menées par les pays en développement, leur confère une visibilité et une reconnaissance internationale et facilite la coordination entre soutien demandé par les pays et soutien disponible. Il faut noter qu'une version prototype mais fonctionnelle est d'ores et déjà mise en ligne⁵.

Le texte final marque un progrès faible mais sensible pour la mise en œuvre à grande échelle des NAMAs :

- **Il reconnaît le besoin de développer des lignes directrices pour l'établissement de processus de suivi des projets selon des règles MRV (Mesures, Reporting et de Vérification). Il invite les Parties à soumettre à ce sujet leurs avis avant le 25 mars 2013 et prévoit une adoption de ces lignes directrices à la prochaine CdP.**
- **Il décide du déploiement en septembre 2013 du registre officiel final d'enregistrement des projets MAANs sous forme d'une plateforme internet dynamique.**
- **À nouveau, Il invite les pays en développement à soumettre au secrétariat des projets NAMAs et prie les pays développés de clarifier le soutien financier, technique ou de renforcement des capacités qu'ils peuvent fournir.**
- **Il instaure le lancement d'un programme de travail de 2013 à 2014 sur la compréhension de la diversité des MAANs dans le but d'en faciliter la préparation et la mise en œuvre. Le lancement de ce programme de travail s'inscrit dans la suite des ateliers de travail sur le sujet qui se sont tenus en 2011 et 2012. Un rapport sur les avancées de la première partie de ce programme de travail doit être rendu lors de la CdP de Varsovie en 2013.**

⁵ Prototype de registre à l'adresse : http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/6945.php

3 . Le transfert de technologie

Les Accords de Cancún ont rappelé 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.

Zoom sur le mécanisme pour la technologie

En 2010, La CdP 16 a établi un Mécanisme pour la Technologie sous l'égide de la Convention 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.

Ce mécanisme comprend deux composants clé, un comité exécutif pour la technologie et un centre et un réseau des technologies pour le climat.

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

La CdP de Durban en 2011 a convenu de modalités rendant opérationnel en 2012 le mécanisme de transfert de technologies et lancé un processus de sélection de l'hôte du centre des technologies pour le climat qui devait aboutir à Doha. Pendant cette phase d'opérationnalisation du mécanisme de transfert de technologies, le traitement des droits de propriété intellectuelle, et spécialement le système de brevets, est au centre de l'attention des pays en développement. En effet, le système de propriété intellectuelle est en relation étroite avec l'accès aux technologies de lutte contre le changement climatique.

Le texte de Doha :

- **Décide que l'hôte du centre exécutif pour la technologie sera le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en tant que chef de file du consortium d'institutions partenaires, et cela pour une durée de 5 ans.**
- **Etablit la composition du comité consultatif pour le centre et le réseau des technologies pour le climat. Il est chargé d'en définir les modalités opérationnelles de fonctionnement, de faire des recommandations stratégiques et d'approuver les décisions.**
- **Encourage le PNUE à opérationnaliser dès que possible le centre exécutif pour la technologie.**
- **Ne fait pas de mention explicite à la question des droits de propriété intellectuelle.**

4 . Le secteur forestier et le 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 qui est responsable, sous ses différentes formes, de près de 20% des émissions totales de gaz à effet de serre.

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+)

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. Le Programme ONU-REDD, initiative internationale et transnationale fut lancé en 2008 par les Nations unies.

Le Plan d'action de Bali a reconnu la nécessité d'inclure la REDD dans un régime post 2012. 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 et la stabilisation du couvert forestier de la planète à partir de 2030.

- 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 » dont le but est de se prémunir des conditions de mise en œuvre inefficaces comme un simple « déplacement » de la déforestation.

La discussion à propos du mécanisme REDD+ apparaît aujourd'hui comme l'une des plus avancées de la négociation sur le changement climatique, même si des divergences sur des modalités d'application subsistent. Ce volet s'intègre désormais dans le processus plus général de négociations entre pays développés et pays en développement. En effet, les limitations d'usage du secteur

forestier pourraient entraver le développement économique de certains pays développés tandis que la mise en œuvre du mécanisme REDD+ est indirectement liée aux discussions sur les instruments de marché et fortement dépendante des financements en provenance des pays développés. En conséquence, il était peu probable que des progrès significatifs sur ce sujet soient réalisés à Doha.

La Norvège, qui a dépensé presque 1 milliard US\$ pour soutenir le développement de la REDD+, était en faveur de la mise en place d'un processus indépendant et international afin d'assurer la vérification des réductions d'émissions liées à la non-déforestation. Le Brésil, lui, a manifesté sa réticence envers la création d'une telle entité à laquelle il préfère la mise en place d'un processus domestique de vérification.

Telle que pressentie, la Décision de Doha ne prend pas de décision à propos du mécanisme REDD+ et un accord sur la question de la vérification des réductions d'émissions relatives à la REDD+ est repoussé à la prochaine CdP.

En revanche, il a été acté le lancement d'un programme de travail en lien avec les avancées concernant le régime de finance climat. Ce programme, qui comprendra deux ateliers de travail, devra s'achever avant la CdP 19 de Varsovie. L'objectif est de contribuer l'amélioration de la mobilisation de fonds internationaux pour la REDD+. Trois points d'entrée sont identifiés :

- **Les moyens d'allouer des financements sur la base des résultats d'actions réalisées ;**
- **Les façons d'inciter à mener des actions qui présentent d'autres avantages que la seule réduction d'émissions (par exemple la protection de la biodiversité) ;**
- **Les façons d'améliorer la coordination avec les décisions sur le financement.**

5 . Un programme de travail sur l'éducation

En 2002, les parties avait adopté pour cinq ans le Programme de travail de New Delhi sur l'Article 6. de la Convention qui établit la mission d'éducation, de formation et de sensibilisation du public qu'ont les pays signataires. En 2007, à Bali, il fut prolongé de cinq nouvelles années et amendé avec une mise en avant de l'importance du rôle de la communication avec le grand public. Un examen du travail réalisé était prévu lors de la CdP 18.

Dans la continuité du programme de travail de New Delhi a été établi à Doha la mise en place d'un nouveau programme de travail jusqu'en 2020 sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public. Le programme de Doha prévoit d'étudier les points suivants :

- **L'éducation, notamment des plus jeunes et des femmes**
- **La formation d'experts dans tous les domaines qui jouent un rôle clé dans la lutte contre le changement climatique (scientifiques, journalistes, enseignants, leader d'opinions...).**
- **L'information du public en encourageant les initiatives à tous les niveaux -du national, au personnel ; leur couverture par les medias et l'utilisation des réseaux sociaux.**
- **L'accès à l'information pour une compréhension de tous de ce qu'implique et signifie la lutte contre le changement climatique ;**
- **La participation du public ;**

- **La coopération internationale et régionale qui permet de créer des synergies entre les trois conventions de Rio (sur les changements climatiques, sur la diversité biologique et la lutte contre la désertification).**

La décision de Doha fixe en outre un examen intermédiaire des progrès réalisés en 2016 puis un examen final en 2020. Pour ces deux échéances, les parties sont priées de fournir des informations quant à leur efforts et progrès dans la mise en œuvre de ce programme. De plus, il est demandé au Fonds Mondial Pour l'Environnement de fournir des ressources financières aux pays Africains, aux Pays les Moins Avancés et aux petits Etats Iles en développement pour soutenir le suivi de ce programme de travail.

Cette avancée validée en première semaine été accueillie avec enthousiasme par les pays qui ont ensuite poussé pour la mise en place d'un mécanisme sur les pertes et dommages.

6 . Un mécanisme de prise en charge des pertes et dommages

Cette question, introduite dans les négociations par les pays AOSIS (Alliance des petits Etats Iles) il y a plusieurs années et qui a donné lieu à un programme de travail en 2010, est celle des réparations demandées par les pays du Sud à ceux du Nord pour les "pertes et dommages" liés au changement climatique. Elle a été sur le devant de la scène à Doha avec un désaccord notamment entre les pays les plus pauvres et les Etats Unis. Les premiers voulaient l'adoption d'un mécanisme sur ce sujet, alors que les délégations des pays développés, particulièrement américaine, redoutaient les actions en justice qui pourraient résulter d'un tel mécanisme et étaient peu enclin à l'adopter.

Le texte final statue sur l'élaboration d'un arrangement institutionnel « tel qu'un mécanisme international » pour traiter les questions de « pertes et dommages » dans les pays les plus vulnérables au changement climatique lors de la prochaine CdP à Varsovie. Les fonctions et les modalités de ce mécanisme international seront définies en accord avec la CCNUCC et incluront :

- **une amélioration des approches de la gestion du risque ;**
- **un renforcement du dialogue avec les parties prenantes ;**
- **et une amélioration du soutien et des actions de prise en compte des pertes et dommages.**

Il n'est pas clair quant à savoir s'il s'agit de dispositions à inclure dans le mécanisme d'adaptation existant (Fonds pour l'Adaptation et Comité pour l'Adaptation) ou d'un dispositif supplémentaire.

Afin de faciliter la création de ce mécanisme à Varsovie, il a également été planifié la tenue de trois activités pour le SBI (Organe subsidiaire de mise en œuvre) d'ici la CdP19 :

- **Un rapport technique sur les pertes non-économiques ;**
- **Un rapport technique sur les écarts existants entre les instruments de la CCNUCC et les autres initiatives ;**
- **Une réunion d'experts chargée d'évaluer les besoins futurs incluant le renforcement des capacités pour lutter contre les « manifestations lentes » du changement climatique.**

Dans cette période où le financement de la part des pays développés tend à se tarir et est souvent capté par des pays intermédiaires ou émergents, la création d'un tel mécanisme représente une

opportunité nouvelle et supplémentaire de financement en direction des pays les plus touchés par le changement climatique, souvent parmi les plus pauvres.

III. Le lancement de la plateforme de Durban (ADP)

Les Nations Unies ont adopté en Décembre 2011 la Plateforme de Durban (ADP) dont la portée est « de renforcer le régime multilatéral et règlementaire » de lutte contre le changement climatique en mettant en place un accord impliquant tous les pays. À cette fin, une nouvelle voie de négociation a vu le jour afin de conclure pour 2015 « un protocole, un autre instrument légal ou un accord ayant force légale » qui doit entrer en application en 2020. Une formulation qui est suffisamment imprécise pour être acceptée par tous, mais qu'il faudra clarifier.

1 . La définition d'un programme de travail

À Doha s'ouvrait la deuxième partie de la 1^{ère} session de l'ADP débutée à Bonn en Mai 2012. Lors de cette première partie, les négociateurs avaient élu deux co-chairs pour 2012-2013 : Harald Dovland (Norvège) représentant des pays Annexe I et Jayant Moreshwar Mauskar (Inde) pour les pays non-Annexe I. Les discussions de l'ADP avaient également été scindées en deux groupes de travail, l'un chargé de discuter de la mise en place du régime légal, et l'autre sur la hausse de l'ambition. Cette organisation a été reconduite au Qatar.

Zoom sur les deux sous- groupes de travail de l'ADP

- **Le sous-groupe n°1** sur la définition et la portée du futur accord. Ce sous-groupe doit traiter des points relatifs aux articles 2 à 6 de la décision de Durban (Décision 1/CP.17), c'est-à-dire :
 - Comment les principes de la Convention seront appliqués dans le nouvel accord ?
 - Comment les circonstances nationales et leur évolution seront prises en compte ?
 - Comment rendre le nouvel accord applicable à tous par l'adoption permettant de définir des engagements différenciés ?
 - Quelles sont les mesures incitatives à déployer pour assurer une participation de tous avec un niveau d'ambition maximal ?

- **Le sous-groupe n°2** sur le niveau d'ambition (points relatifs aux articles 7 et 8 de la décision 1/CP.17) :
 - Comment encourager et renforcer les actions internationales et nationales qui sont additionnelles aux promesses de réduction faites par les pays ?
 - Quels sont les moyens mettre en œuvre pour une hausse de l'ambition ?
 - Comment favoriser les actions et initiatives avec le plus fort potentiel d'atténuation?

La décision de Doha a entériné :

- **Le double mandat de l'ADP: élaborer avec tous les pays un nouvel accord mondial sur le climat et déterminer les moyens de parvenir à une réduction plus ambitieuse des émissions mondiales pour 2020 afin de combler l'écart entre les engagements actuels de réduction**

des émissions et ceux qui sont nécessaires pour contenir le réchauffement planétaire en dessous du seuil de 2 °C.

- **Un plan de travail qui fixe un calendrier et indique les thèmes à traiter dans ces deux axes de travail.**

L'intention de M. Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations Unies, de convoquer un sommet des dirigeants mondiaux sur le changement climatique en 2014 devrait donner un nouvel élan politique à ces travaux.

2 . Un amendement à la Convention ?

Le principe de CBDR (responsabilités communes mais différenciées) consiste à reconnaître que la tâche de lutter contre le changement climatique incombe à tous les pays, mais que leur responsabilité diffère et que les efforts qu'ils doivent mettre en œuvre pour protéger le système climatique varient selon leurs différentes responsabilités et capacités. Ce principe inscrit dans l'Article 3 de la Convention et auquel sont très attachés les pays en développement s'est trouvé potentiellement remis en cause à Doha.

En effet, le texte de la décision de Durban place le futur «instrument légal» directement «sous la Convention [Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques]». Une telle formulation implique donc un amendement de la Convention pour y inscrire ce nouvel «instrument». Mais cet amendement dont la portée sera à définir avant 2015 pourrait éventuellement modifier l'ensemble des articles figurant dans la Convention et notamment les articles 1, 2 et 3 qui concernent la définition, les objectifs et les principes (parmi lesquels celui de CBDR).

Les pays en développement ne veulent pas prendre ce risque et souhaitent conserver intacts les principes de la Convention pour la mise en place du régime global. En d'autres mots, ils veulent avoir l'assurance que les pays développés endossent le rôle de meneurs dans la lutte contre le changement climatique dans le futur régime et qu'ils aident les pays en développement à s'y adapter et à contribuer aux efforts d'atténuation.

Par conséquent, au Qatar, ces pays ont fait plusieurs tentatives pour écarter toute possibilité future d'une modification des principes de la Convention. Une proposition fut d'inclure dans le préambule du texte final sur l'ADP une référence explicite aux principes de la Convention. Une autre fut de faire référence à la résolution de RIO+20⁶ qui contient une mention explicite au principe de CBDR sous la CCNUCC. Ces deux propositions furent rejetées par les pays développés qui souhaitent voir les pays émergents, dont les parts d'émissions de gaz à effet de serre ont considérablement augmenté depuis 1990, avoir un rôle renforcé dans la lutte contre le changement climatique post-2020.

Le texte final fait toujours mention à la Convention mais ne mentionne pas le principe de responsabilité différenciée, ni les principes de la Convention en général, et est exempt de la référence à RIO+20.

⁶Résolution de RIO+20 « L'avenir que nous voulons », Article 191 : « *Nous rappelons que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dispose qu'il incombe aux parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives.* »

Vers l'accord planétaire de 2015

Comme l'a détaillé le chapitre précédent, la décision de Doha appelée en anglais « the Doha Gateway » (*la passerelle climatique*) s'est attachée à finaliser les modalités de mise en œuvre de la lutte contre le changement climatique par les Nations Unies sur la période 2013-2020.

Le régime d'action entériné est dans la continuité de ce qui était en cours depuis 2007. C'est-à-dire un régime hybride qui met en application de façon concomitante deux approches :

- l'approche *top-down*, ou descendante, d'une action contraignante de réduction des émissions par des pays industrialisés sous le Protocole de Kyoto ;
- et l'approche *bottom-up*, ou ascendante pour tous les autres pays – y compris les pays industrialisés n'étant pas dans la deuxième période du Protocole de Kyoto – basée sur des promesses d'efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui se concrétisent par le biais d'actions volontaires engagées par les pays dans le cadre du Plan d'Action de Bali.

Les décisions prises au Qatar pour la période en cours 2013-2020 étaient capitales du point de vue de la mise en place d'un accord global en 2020. En effet, les modalités d'action qu'elles entérinent et les enjeux qu'elles reconnaissent constituent le point de départ et le ferment pour les trois années à venir de l'élaboration du futur texte de 2015. S'il faudra évidemment tirer parti des acquis et progrès réalisés jusqu'ici dans les discussions à propos du futur accord, il sera également nécessaire de s'astreindre à en surmonter les insuffisances.

La suite du document décrit le blocage structurel qui guette le déroulement futur des négociations et propose une solution pour le contourner.

I. Les conditions d'engagement de la prochaine négociation pour la période post 2020

1. La nécessité de repenser la dichotomie pays en développement, pays développés

La Convention de Rio a établi deux catégories de pays :

- Les pays Annexe 1, à savoir, en 1990, strictement les pays membres de l'OCDE et 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 déjà également élevés comme les pays pétroliers du Golfe ou Singapour.
- Les pays non-Annexe 1, c'est-à-dire les pays en développement. Cette catégorie de pays était cohérente à une époque (1990) où les pays aujourd'hui qualifiés d'émergents n'avaient pas encore décollé.

Cette catégorisation a été reprise à l'identique dans le Protocole de Kyoto pour la période 1990-2012. De même, ce découpage a été gardé à l'identique lors des négociations récentes portant sur la deuxième période d'engagement (2013-2020) du Protocole de Kyoto et sur les promesses exprimées par des pays en dehors du Protocole de Kyoto mais sous la Convention de Rio (dans le cadre de l'AWG-LCA : Etats-Unis et Canada –qui est maintenant sorti du Protocole-, Russie, Japon et Nouvelle Zélande).

De la distinction duelle *pays développés/pays en développement* établie par la Convention de Rio, émergent aujourd'hui plusieurs attitudes :

- Celle des pays développés est une réticence grandissante à prendre des engagements dans un monde dans lequel les pays en développement émettent une part de plus en plus importante de GES. Ainsi, 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. Le souhait des pays Annexe I de voir des engagements appliqués aux pays émergents s'est heurté à un refus de la part de ceux-ci. D'ailleurs, n'a jamais été clairement précisé ce qui pouvait distinguer un pays émergent d'un pays en développement alors que l'existence de pays en situation intermédiaire témoigne de la gradation qu'il existe entre ces deux catégories.
- Parmi les pays en développement, la stratégie des pays émergents, qui sont devenus d'importants émetteurs de gaz à effet de serre, est de préserver l'unité du groupe G77/Chine pourtant de plus en plus hétérogène du point de vue de la situation de développement des pays qui le constitue. Ils bénéficient ainsi d'un statut qui minimise les efforts qu'ils ont à consentir. Ils peuvent (avec une légitimité toujours plus ténue) se retirer des politiques d'actions contraignantes au motif que ce sont aux pays développés de prendre le leadership et d'engager ce type d'effort. Ils ont par exemple refusé de mettre en place des politiques de MRV ou de prendre des engagements pour la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto. De plus ces pays émergents, parce qu'ils ont des capacités institutionnelles

supérieures au reste des pays en développement, ont tendance à capter une part importante des financements via les mécanismes de flexibilité alors que ce sont les pays les moins avancés qui en ont le plus besoin.

- Les pays les moins avancés prennent aujourd'hui activement part à un débat vis à vis duquel ils avaient historiquement une attitude plutôt attentiste. Deux raisons principales expliquaient cela : des capacités institutionnelles souvent faibles (et pour certains pays la barrière de la langue anglaise) qui ont ralenti leur rythme d'appropriation des enjeux et la faiblesse de leur responsabilité historique en termes de changement climatique qui en 1992 ne les mettait pas en première ligne de l'action. Pourtant, le caractère universel du changement climatique et la trajectoire de développement de ces pays, imposent pour eux aussi une politique d'action ambitieuse qui se doit de prendre en compte leur spécificité. C'est-à-dire la construction d'un cadre d'adaptation efficace et des mesures adaptées pour contenir la croissance de leurs émissions. Cette démarche doit se nourrir de la participation accrue de pays les moins avancés qui les amène à faire émerger et mettre au centre du débat leurs problématiques propres (mais pourtant incontournables). Ainsi, ils expriment toujours plus précisément leur besoin de financement et ont mis à Doha la question des pertes et dommages au centre du débat.

Alors que s'instaurent dans la négociation des discussions multipolaires à mesure que le monde évolue et que des problématiques communes prennent de l'ampleur, il semble indispensable de compléter ou de repenser la structure bipolaire historique de 1992. Sans remettre en cause le principe de responsabilité et en trouvant un consensus sur l'interprétation du droit au développement, cela permettra une répartition plus équitable de l'effort de réduction des émissions, notamment par une hausse du niveau d'engagement des pays émergents et une coopération nord-sud facilitée avec une meilleure répartition des financements.

2 . Le contexte de la nouvelle négociation qui s'engage

Les grands pays émergents - Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud - ont accepté à Durban d'entrer dans un processus de prise d'engagement pour la période postérieure à 2020 – dont la nature et les modalités sont encore imprécises. D'ailleurs, la Conférence de Doha n'a permis en la matière aucune avancée par rapport à la décision finale de Durban.

Cette évolution nécessaire ne doit pas remettre en cause le principe de « responsabilité commune mais différenciée » inscrite dans la Convention. L'aspiration à l'équité qui sous-tend ce principe nécessite une proportionnalité des engagements et des actions réalisées par les pays, ce à quoi ne peut suffire une division en deux groupes – annexe 1 et non-annexe 1 sur une référence vieille de 20 ans. Cette situation rend caduque la division inscrite dans la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto, ce qui d'ailleurs devrait être dans le futur matérialisé par des amendements à ces deux traités internationaux avec ratification des Etats signataires ou par un document additionnel segmentant ces catégories.

Il faut donc maintenant préciser le concept de « responsabilité commune mais différenciée ». Evidemment, s'il n'y pas de garantie apportée sur cette proportionnalité des responsabilités et des

engagements, alors la négociation échouera inévitablement (ou alors aboutira sur des prises d'engagements à un niveau très bas).

3 . La question du traitement des pays en développement

L'idée d'un classement en deux catégories intangibles est donc dépassée. Dans l'esprit de la proposition de la Russie à la CdP 18 d'amender l'article 4.2 de la Convention pour périodiquement revoir la liste des pays contenus dans les annexes I et II. Il faut réviser cette classification avec, d'une part des catégories plus fines, et d'autre part l'adoption d'un mécanisme de révision du classement des pays à période régulière (tous les 5 ans ? tous les 10 ans ?) pour garantir l'équité du processus d'allocation des engagements et les conditions d'éligibilité des pays aux financements publics et aux transferts de technologies.

Il faut donc passer à un système où tous les pays seront portés sur des listes avec bien évidemment des critères différents s'appliquant à eux, essentiellement selon leur niveau de développement.

II. Équité, Comparabilité et Respect, les trois principes indispensables de tout accord

Dans un contexte mondial qui se dégrade entre crise économique et environnementale, la perspective d'un texte universel, suffisamment ambitieux et ayant un caractère juridique, est une perspective qui doit être porteuse d'un optimisme fort, capable de fédérer les volontés pour éviter les conséquences les plus néfastes du changement climatique. Pour mener à bien l'élaboration d'un tel texte d'ici à 2015, il est nécessaire de réfléchir aux règles d'équité de comparabilité et de respect sur lesquelles il devra indispensablement reposer.

Les deux débats sur l'application du Protocole de Kyoto, celui de 1997 et celui de la Conférence de Copenhague et des suivantes pour l'établissement d'une 2^{ème} période d'engagement, ont montré un grave obstacle qui, à l'expérience, rendait tout accord équitable impossible. Il s'agit de l'insuffisance d'approche rationnelle et donc équitable de fixation des objectifs de réduction des émissions.

1 . La situation lors de la négociation de Kyoto

a) L'absence de chiffrage des politiques et moyens à élaborer pour tenir les engagements souscrits

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. Très peu de pays avaient, en amont des négociations, effectué un travail de prospective détaillé avec des scénarios permettant de quantifier les réductions d'émissions à une échéance donnée en fonction des politiques nationales engagées, de leurs choix énergétiques et des moyens financiers mobilisables. Seuls les Etats-Unis et la Commission Européenne (pas les Etats-membres) avaient réalisé un tel exercice.

A l'absence de visibilité de leur propre capacité de réalisation s'ajoute l'incapacité des pays à évaluer la marge de manœuvre des autres pays impliqués dans la négociation. Dès lors, les pays négociant le

plus souvent à l'aveugle prennent une posture rigide et ont tendance à surestimer les coûts et à occulter les avantages possibles, notamment en termes de progrès d'efficacité énergétique.

Cette situation d'invisibilité des efforts et des progrès impliqués par les engagements a contribué à durcir la négociation. Un pays exige souvent d'un autre plus qu'il ne peut réaliser. Le manque de scénarios chiffrés entraîne 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 en 1997, leurs émissions avaient connu une chute de 30 à 40% par rapport à la référence 1990.

b) Un alignement optique

Si la négociation ne peut se fonder sur des critères objectifs, alors elle tend à se caler sur des références symboliques. Ainsi à Kyoto, les principaux pays industrialisés se sont affrontés quant à l'alignement sur un objectif semblable de réduction des émissions pour la période 1990-2012. A l'issue de la négociation, un décalage a subsisté : -8% pour l'Union Européenne, -6% pour le Japon, -7% pour les Etats-Unis. Et cet alignement était inéquitable : compte tenu des niveaux d'émissions par habitant (2 fois plus élevés pour les Etats-Unis que pour le Japon), l'objectif de réduction des Etats-Unis aurait dû être significativement plus que celui du Japon.

c) L'évolution effective des trajectoires d'émissions

L'analyse sur 20 ans des trajectoires effectives d'émissions révèle des contrastes impressionnants. Certains pays ont atteint plus ou moins leurs engagements de réduction d'émissions (essentiellement par des substitutions par le gaz d'une production électrique massivement à base charbon et par des progrès d'efficacité énergétique dans l'industrie et les bâtiments) tandis que d'autres pays ont totalement divergé car n'ayant pas mis en place, de fait, des politiques effectives de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre.

2 . La négociation pour la période 2012-2020

Compte tenu de ce qui précède, les prises d'engagement pour cette nouvelle période ne pouvaient pas éviter de prendre en compte les dérives de trajectoires entre 1990 et 2007 (dernière année statistique connue lors de la Conférence de Copenhague).

Se sont alors posées deux difficultés majeures :

- 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 par rapport à 1990 pour l'échéance fixée de 2020. La période prise en compte à partir de la conférence de Copenhague : 2010-2020 était trop courte pour effectuer de tels rattrapages. Il eut fallu fixer en complément des objectifs pour 2030 pour permettre aux pays ayant dérapé de combler leur écart. Il s'avère ainsi qu'un horizon court d'engagement a pour effet concret de tendre encore davantage les négociations.

- De plus ces dernières années, la plupart des pays développés n'avaient pas progressé dans la connaissance de leur marge de manœuvre ont donc adopté en pratique dans la négociation une stratégie du moins disant.

Le résultat en a été dévastateur : les engagements ou promesses des pays ont été d'une part encore plus hétérogènes que lors de la première période du Protocole de Kyoto et d'autre part en complet décalage avec les trajectoires d'émissions pointées comme indispensables par le GIEC pour garantir un réchauffement du climat maintenu en dessous de 2°C.

A cela, s'est ajoutée une discussion avec les pays émergents sur des bases toutes aussi vagues quant à leur capacité à infléchir leurs trajectoires d'émissions. D'ailleurs, les situations des pays émergents sont également fort disparates (entre la Chine et son développement à base charbon et le Brésil qui pour sa production électrique et ses transports utilise essentiellement des énergies renouvelables mais qui doit par contre réduire la déforestation de l'Amazonie).

3 . La construction d'un système fondé sur de principes et critères objectifs et des engagements proportionnés en conséquence

a) La détermination de critères

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

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

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

b) La détermination du niveau d'engagement

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

c) *Un processus international de préparation de la négociation s'appuyant sur un travail d'experts à partir d'un réseau mondial d'universités et de centres de recherche*

Un réseau mondial d'universités et de centres de recherche devrait donc être constitué afin d'assurer une connaissance équilibrée de la situation des différents pays, donc au plus près de ceux-ci. Progresser, en fonction des circonstances nationales spécifiques, dans cette méthode de détermination de critères équitables permettant d'apprécier la situation de tous les pays nécessite du temps. Mais c'est cette démarche qui permettra de construire la confiance dans la capacité à effectuer un travail impartial de comparaison des situations des différents pays.

- Le principe premier doit être l'équité notamment en faveur des pays en développement qui peuvent se sentir d'autant plus liés par une telle négociation qu'ils dépendent largement de l'aide financière internationale.
- Le second principe à respecter est celui de la réalisation d'une étude attentive et impartiale de la situation singulière de chaque pays. Elle doit donc être réalisée par un panel d'universités et de centres de recherche représentatifs de toutes les situations des pays dans le monde. Un tel travail ne peut être effectué en moins de 18 mois. Ce travail doit porter sur les possibilités d'atténuation des émissions, sur les besoins d'aide pour l'adaptation et sur les moyens financiers et les transferts de technologies nécessaires.
- Le troisième principe est celui de l'accès aux financements internationaux en fonction des moyens financiers nationaux et des besoins pour l'atténuation et l'adaptation.
- Le quatrième principe est celui de la comparabilité du rythme de progrès. Il ne doit pas être le même pour les pays développés disposant des technologies et des moyens financiers que pour les pays en développement. Il doit tenir compte des délais de mise en place des infrastructures, de formation des professionnels et de réalisation des équipements.
- Le cinquième principe est de définir des règles de respect des engagements qui seront pris dans la négociation notamment en convenant de contributions financières additionnelles des pays industrialisés de façon graduelle en cas de non-réalisation à temps des engagements souscrits.

d) *Des objectifs déterminés pour toute la séquence 2020 - 2050 avec pas de 10 ans*

Comme les trajectoires d'émissions des pays tendent à diverger, la dernière négociation a montré l'impossibilité de parvenir à une convergence cohérente des émissions dans un délai court (à Copenhague entre 2009 et 2020). Il faut donc se situer sur une perspective plus longue pour que la négociation porte maintenant sur la répartition des engagements et des progrès à réaliser pour atteindre les objectifs du GIEC pour 2050 de division par deux, au minimum, des émissions mondiales.

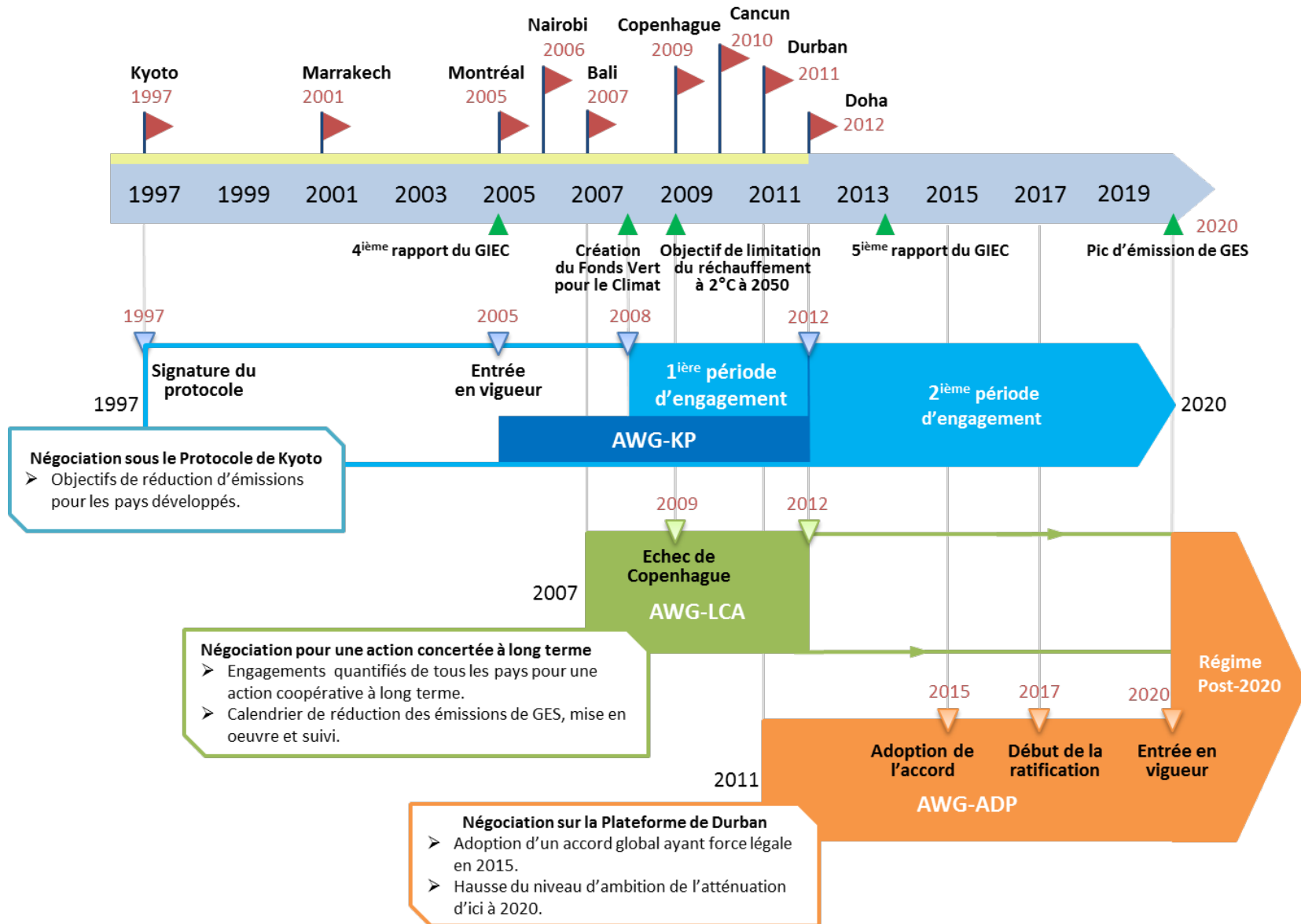
Bien sûr, s'inscrire sur une telle tendance dans la durée ne doit en aucun cas déboucher sur un report à plus tard de l'action. Il faut donc segmenter cette séquence de points de passage où un état des progrès sera mesuré et les objectifs de pays renégociés pour les séquences suivantes s'il s'avère que les progrès effectués ne suffisent pas.

e) Un processus de révision régulière inscrit dans le futur accord

1. Pour commencer un tel processus celui-ci doit être décidé lors de la réunion du SBSTA de Bonn de juin 2013.
2. Il doit être décidé lors la CdP 19 de fin 2013 (décision sur les principes et appel d'offres de la part d'université et centres de recherche) et bénéficier d'un financement par les pays industrialisés.
3. Ce travail pourra prendre en compte les rapports intermédiaires du GIEC publiés en 2013 et en 2014. Mais il est souhaitable qu'il soit réalisé dans un cadre extérieur au GIEC afin de ne pas mélanger des travaux scientifiques avec un tel exercice à la fois plus applicatif et plus politique.
4. Il faudrait qu'il soit finalisé pour le SBSTA de Bonn juin 2015. Le rapport qui en serait issu devrait être discuté lors de la réunion intermédiaire du groupe de travail de l'ADP de la fin de l'été 2015. Ce travail pourrait faire l'objet d'une revue par les pairs (prix Nobel, philosophes, anciens chefs d'Etat, membres du GIEC...) afin de garantir sa crédibilité, son impartialité et son adéquation à l'intérêt général.
5. Ce travail pourrait dès lors servir de base pour la CdP de fin 2015 afin de déterminer des engagements des différents pays. Cette détermination des engagements pourrait s'accompagner de l'établissement de plusieurs niveaux avec pour chacun des natures d'engagements, des contributions financières ou d'accès aux financements différents.

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

Annexe 1. - La négociation au sein de la CCNUCC, frise chronologique



Annexe 2. - Commentaire sur la CdP 18 de Doha

Une conférence « papersmart » (sans papier)

Afin de minimiser l'impact environnemental des négociations des Nations Unies sur le changement climatique, le secrétariat de la CCNUCC a fait le choix de minimiser l'usage de documents papier. Ainsi, tout au long des deux semaines de conférence, la distribution de documents non officialisés par le secrétariat était prohibée et les textes de négociations uniquement disponibles sur internet ; l'obtention d'exemplaires papiers étant conditionnée à une demande préalable sur un portail internet. Si l'intention est louable et le bénéfice environnemental certain, cette démarche qui entrave la libre circulation des informations, constitue une entorse aux principes démocratiques :

- d'une part, elle accentue les effets de la fracture numérique entre pays industrialisés et pays en développement. En effet, tous les participants ne disposent pas des outils numériques suffisants pour avoir un accès facile et immédiat aux versions numériques des textes et ne peuvent donc pas suivre de façon optimale le déroulement des négociations ;
- d'autre part, en bloquant la diffusion de documents non-officiels, elle prive le débat des contributions de nombreux acteurs, notamment ceux de la société civile.

De plus, les négociations qui devaient se terminer le vendredi 7 décembre en début de soirée se sont à nouveau prolongées de plus de vingt-quatre heures pour finir en début de nuit le samedi 8. Or une telle prolongation nuit au déroulement démocratique de la phase finale des négociations puisqu'elle oblige certains négociateurs et majoritairement ceux des pays en développement à quitter les lieux avant la décision finale (par impossibilité de supporter le surcoût liés au prolongement de leur séjour).