

Note de décryptage

des négociations de la CdP-19
sur les Changements Climatiques

Convention-Cadre des Nations Unies
sur les Changements Climatiques CdP-19
et CRP-9



COP19/CMP9
UNITED NATIONS
CLIMATE CHANGE CONFERENCE
WARSAW 2013

Varsovie, Pologne
Du 11 au 22 novembre 2013

Note de décryptage

des négociations de la CdP-19 sur les changements climatiques

Ce dossier a été réalisé par :

Emeline **DIAZ**

Pierre **RADANNE**

Gabriel **BEDOUY**

Conception graphique : *Émilie Chéron*

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

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.iepf.org

Financé par :

L'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), et la Région Wallone.

La note de décryptage est destinée à **faciliter la compréhension de l'état actuel des négociations climat.**

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, les sujets en débat et les difficultés rencontrées blocage ;
- éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.

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

La note existe également en version anglaise.



Table des matières

p. 5 LA PRÉPARATION D'UN NOUVEL ACCORD POUR LE POST-2020

p. 5 1 / L'héritage du cycle " Montréal - Cancún "

p. 7 A / L'incapacité à s'accorder sur la vision partagée depuis Bali

p. 8 B / Les crispations autour du Protocole de Kyoto

p. 9 C / L'élargissement des engagements au-delà des catégories des pays issues de Rio 92

p. 10 2 / La mise en place d'un nouveau cycle de négociation : retour sur les conférences de Durban et de Doha

p. 11 A / L'ouverture d'un nouveau cycle de négociation à Durban

p. 15 B / L'amorçage du nouveau processus de négociation à Doha

p. 28 C / Les avancées de l'année 2013

p. 32 3 / Le rapport du GIEC comme base du nouvel accord

p. 32 A / La publication des rapports du GIEC, une mise à jour scientifique avec un ancrage politique comme socle de négociation

p. 37 LES PERSPECTIVES DU SUCCÈS : RECONSTRUIRE LA CONFIANCE

p. 37 1 / L'importance de la phase de préparation du nouvel accord

p. 41 2 / Un monde qui se fracture

p. 43 3 / Les trois piliers éthiques guidant le futur accord

p. 43 A / La lutte contre le changement climatique, première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine

p. 44 B / L'équité comme critère de répartition

p. 47 C / La création d'un cadre de garantie de respect des engagements

p. 47 4 / Les clés de la nouvelle négociation

p. 48 A / Acter les mutations actuelles

p. 48 B / Mieux appréhender les marges de manœuvre positives dans la négociation

p. 50 C / Avancer dans une nouvelle transition énergétique

p. 51 D / Mobiliser des financements internationaux et passer à l'action

p. 52 E / Déterminer les engagements des pays

p. 53 F / Les avancées à réaliser

p. 57 5 / L'indispensable implication des citoyens et de la société civile dans son ensemble

p. 57 A / La compréhension des enjeux par l'opinion publique et l'adhésion à la transformation des modes de vie

p. 61 CONCLUSION : l'émergence d'une nouvelle vision du monde

p. 62 ANNEXES



La 19^{ème} Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se tiendra à Varsovie, en Pologne, du 11 au 22 novembre 2013. Elle constitue un jalon vers un accord réussi pour 2015 englobant tous les pays. Ce dernier ne pourra se négocier au dernier moment, et sera nécessairement le fruit de deux années de préparation et de négociation intense, lors des conférences de 2013 et 2014.

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

- le suivi de la mise en œuvre des décisions déjà prises pour la période 2013-2020 ;
- préparer les négociations futures qui doivent déboucher sur un accord en 2015 pour la période au-delà de 2020 ;
- progresser dans la mise en œuvre concrète des actions et des financements.

Le rapport du GIEC est clair : rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit dès maintenant. A Varsovie, il s'agira donc de fournir une feuille de route claire pour 2014 et de mettre en place un calendrier déterminant les pas de temps de la période menant à la Conférence de 2015, et notamment de s'accorder sur la nature et le degré de l'engagement des pays, question au cœur du futur accord pour la période au-delà de 2020 (I). Pour ce faire, il faudra susciter l'adhésion des populations, mettre en valeur les initiatives existantes et apporter la preuve qu'un avenir réussi est possible (II) et ainsi générer de la confiance.



La préparation d'un nouvel accord pour le post-2020

L'accord de Durban, en 2011, a ouvert une nouvelle phase dans la négociation internationale, équivalente en importance avec celles ayant permis la Conférence de Rio en 1992 et le Protocole de Kyoto. La Conférence de Doha de l'an passé a surtout permis de finaliser les modalités de mise en œuvre de la deuxième période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto pour la période 2013-2020.

Néanmoins, les négociations souffrent encore actuellement d'un héritage lourd de questions non résolues et de sujets sans cesse repoussés. Ce qui a eu pour effet d'alimenter la frustration, notamment des pays en développement, et de rendre de plus en plus délicate le respect de l'objectif de 2°. Il s'agira, dans les années à venir, de parer ces difficultés pour aller de l'avant.

1 / L'HÉRITAGE DU CYCLE « MONTRÉAL - CANCÚN »

Le cycle qui s'achève avait été ouvert à **Montréal, en 2005**. Lors de cette Conférence fut notamment reconnue la nécessité de réduire la déforestation, suivie en 2006 à Nairobi, de celle de soutenir l'adaptation au changement climatique 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 et du transfert de technologies.

L'autre étape clé de ce cycle de négociation fut la **Conférence de Bali, en 2007**, avec :

- 1 • **Le Plan d'Action de Bali** avait lancé les négociations sur le post-2012. Avec une liste, non-limitative, de sujets à traiter dans ce processus :

Le Plan d'Action de Bali (PAB)

Les « piliers » définis par le PAB sont :

- **La mise en place d'une « vision partagée sur la coopération à long terme »** permettant d'atteindre l'objectif ultime de la Convention.
- **L'atténuation :**
 - La mise en place d'engagements globaux et d'actions concrètes à la fois mesurables, rapportables et vérifiables par tous les pays développés, en assurant une comparabilité des efforts entre ces pays. C'est-à-dire que l'on soit en mesure d'ajuster le degré d'efforts fournis par les pays, quelle qu'en soit la nature (chiffre global, engagement en termes d'efficacité énergétique ou sectoriel)
 - Des actions par les PED, soutenues et rendues possibles par la technologie et le financement, d'une manière mesurable, rapportable et vérifiable (ces qualificatifs portant à la fois sur les actions et sur le couple technologie / financement).
 - La mise en place d'actions concernant l'utilisation des terres, leur changement et la foresterie (UTCF), incluant des discussions sur la déforestation, la dégradation, la gestion durable et l'augmentation des stocks des forêts.
 - Les approches sectorielles coopératives et les actions spécifiques aux secteurs.
- **L'adaptation**, afin d'aider les pays à prévenir et gérer les risques et impacts négatifs dus au changement climatique.
- **La technologie**, afin de soutenir l'atténuation et l'adaptation. Il s'agit de mettre en place des mécanismes de transfert de technologie en direction des PED et de coopération pour la recherche et le développement.
- **Le financement**, pour soutenir l'atténuation et l'adaptation par l'augmentation et l'amélioration de l'accès aux ressources financières afin de permettre aux PED à mettre en œuvre leurs actions d'atténuation, à obtenir de l'aide pour leur adaptation. Il s'agit de mobiliser à la fois des financements publics et privés.

2 • La mise en place des deux groupes de travail, l'AWG-LCA (Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention) **et l'AWG-KP** (Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements pour les Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto).

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 suffisants pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C ; or ceux-ci étaient déterminants pour progresser dans l'implication des pays émergents ;
- ni sur le cadre juridique, avec les Etats-Unis rejetant l'adoption de tout texte juridiquement contraignant.

La Conférence de Cancún en 2010 a permis de reconstruire de la confiance, après le traumatisme de Copenhague, les Accords de Cancún 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.

A / L'INCAPACITÉ À S'ACCORDER SUR LA VISION PARTAGÉE DEPUIS BALI

Le « chapeau » du Plan d'Action de Bali a souligné la nécessité d'une « vision partagée » de l'action concertée à long terme en vue d'atteindre l'objectif de la Convention de Rio.

Le bloc de négociation « **Vision Partagée** » devait définir **les grands principes et les objectifs de la lutte contre le changement climatique pour 2050**, qui se divise en plusieurs enjeux de négociation :

- la limitation de l'augmentation de la température terrestre à long terme à moins de 2°C de réchauffement (voire 1,5°C) ;
- le niveau de stabilisation de la concentration de GES dans l'atmosphère pour ne pas dépasser le niveau de la température fixé ;
- l'objectif global de réduction des émissions avec des objectifs spécifiques pour les pays développés et les trajectoires possibles pour les autres pays ; à savoir pour 2050, la réduction globale des émissions mondiales de 50 % par rapport à 1990 et de 85% ou 95% pour les pays industrialisés ;
- un maximum des émissions mondiales annuelles qui se situe avant 2020 ;
- les modalités de révision de l'objectif de long terme et de suivi des progrès effectivement accomplis dans l'atteinte de cet objectif.

Cette vision partagée est basée sur les principes inscrits dans la Convention de Rio :

- la nécessité de se baser sur les conclusions scientifiques pour fixer les objectifs des pays ;
- des responsabilités communes mais différenciées des pays ;
- la prise en compte de la responsabilité historique des pays au niveau mondial de la concentration actuelle des émissions de gaz à effet de serre ;
- la nécessité d'agir simultanément pour atténuer les émissions et de s'adapter au changement climatique d'ores et déjà enclenché ;
- la cohérence avec l'objectif prioritaire pour les pays de lutte contre la pauvreté ;
- l'accès à des soutiens financiers et technologiques pour les pays en développement.

Pour obtenir une vision partagée, il fallait s'accorder sur un calendrier pour le plafonnement des émissions mondiales et sur l'adoption de dispositions permettant de suivre l'efficacité globale des actions. Mais à Copenhague, les pays ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur un objectif à long terme. Cela a été réalisé avec l'inscription dans les Accords de Cancún de la nécessité de limiter la hausse de la température moyenne globale à 2°C.

L'ambition de réduction des émissions 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 (groupement des Etats-îles particulièrement menacés par la montée des eaux) 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 engagements de réduction des émissions sont bien trop faibles pour respecter le premier objectif. Ainsi, ils ne permettent que d'atteindre que 60 % de ce qui est nécessaire pour rester en dessous de 2°C, et conduisent à un réchauffement de 3,5 à 4°C en 2100.

B / LES CRISPATIONS AUTOUR DU PROTOCOLE DE KYOTO

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

Ce qui aurait eu pour effet :

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

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

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

C / L'ÉLARGISSEMENT DES ENGAGEMENTS AU-DELÀ DES CATÉGORIES DES PAYS ISSUES DE RIO 92

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 anciens pays communistes de l'Europe de l'est et de l'ex-URSS. A noter que cette liste laissait de côté des pays aux émissions par habitant élevés comme ceux des 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 toute la période 1990-2012. Lors des négociations portant sur la période 2012-2020, 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 jamais été précisé comment on distinguait un pays émergent d'un pays en développement.

Le sentiment d'injustice qui a découlé d'une détermination peu équitable des engagements implique 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 principalement bénéficié aux pays émergents via les mécanismes de flexibilité et non aux pays les moins avancés auxquels ils étaient surtout destinés).

Il devient indispensable de repenser la structure bipolaire historique de 1992, sans remettre en cause le principe de responsabilité commune mais différenciée et en trouvant un consensus sur l'application du droit au développement. Cela permettrait une répartition plus équitable de l'effort de réduction des émissions, avec un engagement d'atténuation des émissions par les pays émergents et une répartition plus équitable des financements.

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 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 a été donc indispensable d'assurer, sur la période intermédiaire 2013-2020, la continuité du processus de lutte contre le changement climatique des Nations Unies, 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.

2 / LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATION : RETOUR SUR LES CONFÉRENCES DE DURBAN ET DE DOHA

Se détacher du cadre établi en 2005 à Montréal a représenté un défi majeur, notamment pour les pays en développement très attachés au Plan d'Action de Bali, garant d'un certain nombre de valeurs qui leur sont chères : responsabilités communes mais différenciées, responsabilité historique, différenciation entre pays développés et pays en développement.

Néanmoins, avec la Décision de Durban, les pays ont accepté la perspective de conclure un accord ambitieux en 2015 rassemblant l'ensemble des pays derrière un même objectif : un modèle de développement sobre en carbone et résilient qui permettra de maintenir le réchauffement sous le seuil des 2°C et d'éviter/compenser les impacts inévitables liés au changement climatique.

A / L'OUVERTURE D'UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATION À DURBAN

La 17^{ème} Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques s'était achevée en 2011 sur une décision, obtenue difficilement, sur la manière de conduire le processus post 2012.

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. Être capable de se mettre d'accord sur un plan de travail d'ici 2015 sera donc déterminant.

La « Décision de Durban » a permis de s'accorder sur le processus des années à venir, mais sans en définir les modalités précises et sans régler les problèmes les plus épineux : le niveau des engagements pour la 2^{ème} période de Kyoto et les amendements à apporter au Protocole de Kyoto.

Les Accords de Durban ont ainsi débouché sur :

- La reconnaissance de la nécessité **que tous les pays doivent faire face de manière urgente** à la menace grave, souvent violente et potentiellement irréversible, que constituent les changements climatiques.
- Le lancement d'un processus de **préparation d'un accord pour le post 2020**, accord qui devrait inclure tous les pays et aurait force légale. Ce fut une avancée majeure.
- **La nécessité d'augmenter, dès 2013, le niveau des actions de réduction des émissions des pays**, afin de combler les écarts, très importants, entre les engagements des pays développés obtenus à Cancún, les profils d'évolution des émissions globales, et les objectifs à atteindre sur la base de ce que préconisent les rapports scientifiques du GIEC.

La Plateforme de Durban pour une action renforcée

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 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 l'AWG LCA, et reprendrait ses thématiques clés.

Résultat d'un compromis, la « **Plateforme de Durban pour une action renforcée** » a réussi à concilier les intérêts, en proposant un accord modulable et juridiquement souple : tous les pays participent, mais certains (les pays émergents notamment)

peuvent démarrer leurs engagements avec le nouvel accord post 2020, d'autres (les pays développés) démarrent dès maintenant (dans le cadre de la Convention de Rio ou d'une deuxième période du Protocole de Kyoto), et les pays les moins avancés ont à développer des actions en fonction notamment des soutiens reçus.

La plateforme de Durban a pour mandat de mener deux processus de négociation, 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.
-

En parallèle, la deuxième période d'engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto a été actée.

La deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto

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

- L'Union Européenne, l'Australie, la Biélorussie, la Croatie, l'Islande, le Kazakhstan, la Norvège, la Suisse et l'Ukraine ont affirmé leur participation à la deuxième période d'engagement ;
- Le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande restent Parties au Protocole de Kyoto mais ont refusé de se réengager de façon contraignante dans une deuxième période.
- Le Canada, lui, a rejoint les Etats Unis en sortant définitivement du Protocole, n'ayant pas respecté ses engagements pour la première période d'engagement.

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 ;
 - **2015-2017** : 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.

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. S'est alors rapidement posé 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 (groupe de négociation réunissant le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine), 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

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. 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 conceptions de l'équité et divergent sur les solutions envisagées, tous pointent la responsabilité historique des pays développés et refusent de s'engager avant 2020.

Cependant, la décision ne précisait 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) ou dans le cadre de la Convention de Rio (mais en dehors du Protocole de Kyoto sous un régime volontaire et sans caractère contraignant).

ZOOM SUR

Les différentes options juridiques du prochain accord dans la Décision de Durban.

« 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.

La prise en compte de l'agriculture dans la négociation climatique à Durban

La CdP 17 a permis de dépasser les oppositions entre pays développés et pays en développement sur l'agriculture. Le texte instaure un dialogue avec la mise en place d'un groupe de travail dans le cadre du SBSTA. Un atelier de travail sera organisé à Varsovie. Il va d'abord falloir dresser un bilan des connaissances scientifiques et techniques. En effet, les émissions mais aussi les absorptions de gaz à effet de serre par l'agriculture sont beaucoup moins bien connues que pour les autres secteurs. Elles concernent non seulement le gaz carbonique, mais aussi le N₂O et surtout le méthane. Ces contenus en émissions de gaz à effet de serre varient fortement d'un territoire à l'autre et nécessitent donc une approche extrêmement régionalisée. Les principaux enjeux sont :

- l'adaptation au changement climatique du fait notamment de déficits en eau et des autres impacts,
- l'augmentation du stockage du carbone dans les sols ce qui nécessite une profonde modification des pratiques culturales,
- la réduction des émissions de méthane dans l'atmosphère du fait des déchets agricoles et de l'élevage.

La prise en compte de l'agriculture renvoie à des enjeux de sécurité alimentaire et d'éradication de la pauvreté. Un lien devra être fait avec la Convention de Rio sur la désertification.

Le renforcement du cadre opérationnel

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 de la Convention de Rio et de 17 décisions de la Réunion des Parties au titre du Protocole de Kyoto (RDP), et la validation de bon nombre de travaux des organes subsidiaires.

Le texte met en exergue l'importance des acteurs opérationnels locaux, publics et privés et la société civile. Si le changement climatique est d'abord un problème planétaire, les solutions peuvent être y apportées au niveau territorial. Mettre en mouvement tous les niveaux implique d'élaborer des outils mise en œuvre et de nouvelles formes de coopération.

À Durban, ont été adoptées des décisions de mise en œuvre des Accords de Cancún de 2010, sur :

- le lancement du Fonds Vert pour le Climat,
- la mise en place d'exigences plus précises concernant la mesure, la notification et l'évaluation des efforts d'atténuation des pays (MRV),
- les actions d'atténuation des émissions des pays en développement soutenues par des financements internationaux.

La Conférence de Durban a permis de lancer le processus de négociation sur de nouveaux rails. Néanmoins, de nombreuses zones de flou subsistaient.

La Conférence de Doha, en 2013, a eu la charge de compléter et de préciser les modalités de ces différentes décisions.

B / L'AMORÇAGE DU NOUVEAU PROCESSUS DE NÉGOCIATION À DOHA

La Conférence de Doha, qui s'est tenue au Qatar en décembre 2012, a permis d'entériner les changements initiés à Durban l'année précédente, et de poser les premiers jalons du processus d'élaboration du nouvel accord sur le post-2020.

- Les mandats des groupes de travail antérieurs (AWG-LCA et KP), malgré des tensions durant toutes les sessions de l'année 2012, ont pris fin à Doha, faisant dès lors de la plateforme de Durban (ADP) le cadre unique de négociation.
- **Le double mandat de l'ADP** a été confirmé, il vise :
 - à élaborer avec tous les pays un nouvel accord mondial sur le climat pour l'après 2020,
 - à obtenir une réduction plus ambitieuse des émissions mondiales d'ici 2020 afin de combler l'écart entre les engagements actuels de réduction et ce qui serait nécessaire pour contenir le réchauffement planétaire en dessous de 2 °C.

- **Un plan de travail** qui fixe un calendrier et indique les thèmes à traiter dans ces deux axes de travail a été élaboré.
- **La deuxième période du Protocole de Kyoto** a officiellement été lancée (la première s'achevant au 31 décembre 2012), et ses modalités précisées.
- **Les organes subsidiaires (SBSTA et SBI)** ont vu leurs mandats renouvelés et ont pris en charge de nouvelles questions.

L'enjeu principal de la Conférence de Doha fut donc d'assurer une transition entre les deux phases de négociation de la lutte internationale contre le changement climatique. La nouvelle doit revêtir une mise en œuvre universelle, légale et ambitieuse de la lutte contre le changement climatique.

La clôture de l'AWG-LCA

Le mandat de l'AWG-LCA a pris fin à Doha, après avoir vu cette échéance repoussée depuis Copenhague. Les sujets restés en suspens ont été répartis entre les deux organes subsidiaires permanents de la Convention : le SBSTA (Organe Subsidiaire de Conseil Scientifique et Technologique) et le SBI (Organe Subsidiaire pour la mise en œuvre).

Le report des sujets inachevés par 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
Action d'atténuation des pays développés	SBSTA
Action 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

Le financement de la lutte contre le changement climatique

À Doha, il s'agissait d'avancer sur :

- Les sources de financement pour la période 2013-2020.
- Les fonds mobilisables pour le financement de long terme (post-2020) prévu par les Accords de Copenhague.
- L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat créé à Cancun en 2010.

Le financement à moyen terme 2013-2020

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

Les promesses de financements de la Commission Européenne, de l'Allemagne, et du Royaume-Uni généreraient, pour les années à venir, 6 milliards d'euros. L'Australie, la France et le Canada ont exprimé leur intention de participer mais sans préciser de montant. Le Japon et les Etats-Unis sont restés silencieux.

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

Le financement du régime post-2020

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

Le programme de travail sur le financement à long terme	
ZOOM SUR	Ce programme vise à aider les pays développés à définir des moyens de mobilisation de fonds d'ici à 2020, à partir de sources publiques, privées et autres, pour des actions d'atténuation et avec mise en œuvre transparente par les pays en développement, en valorisant sous la CCNUCC les travaux techniques du G20 et du Groupe consultatif de haut niveau sur le financement du changement climatique des Nations Unies.
	De plus, les pays développés ont été invités à soumettre leur stratégie de mobilisation de fonds pour atteindre collectivement les 100 milliards US\$ par an à partir de 2020, avant la prochaine Conférence des Parties de Varsovie.

L'opérationnalisation du Fonds Vert pour le Climat

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

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

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

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

La feuille de route validée à Paris prévoit de s'accorder sur le versement des contributions durant le premier semestre 2014 pour une mise en œuvre opérationnelle fin 2014. Le Fonds, qui n'a reçu à ce jour qu'un total de contribution inférieur à 1 milliard de dollars alors que l'objectif est d'atteindre les 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, pourrait alors financer les premiers projets selon une approche thématique et basée sur les pratiques opérationnelles. Cela afin de garantir un équilibre entre financement de l'adaptation et de l'atténuation. Cette mise en œuvre opérationnelle, très attendue représente une priorité pour catalyser la définition du nouveau régime climatique qui doit donner lieu à un accord en 2015.

Le nouveau mécanisme de marché

Un accord avait 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.

Le soutien à la mise en œuvre d'actions d'atténuation 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 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 venant des pays développés. Toutefois, la mise en œuvre d'un tel outil est ralentie, particulièrement dans les pays les moins avancés¹, par plusieurs facteurs :

- Il subsiste un flou sur la compréhension du concept de MAANs dans le cadre CCNUCC. L'enjeu est de clarifier la démarche de l'élaboration par les pays en développement d'actions stratégiques et intégrant enjeux de développement et de climat.
- 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, financier et technologique, des pays développés tarde à s'organiser. Ce qui freine l'engagement des pays en développement.

La décision n'a pas permis la clarification escomptée, mais a lancé des processus de travail :

- sur l'élaboration de lignes directrices pour l'établissement de processus de suivi des projets selon des règles MRV (Mesures, Rapport et Vérification)
- 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 prévu sur 2013 et 2014 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
- le lancement du registre officiel final d'enregistrement des projets MAANs sous forme d'une plateforme internet dynamique.

En parallèle à ces processus officiels multilatéraux se développent des initiatives de coopération Nord/Sud.

ZOOM SUR

Le partenariat « Europe-Afrique » sur l'énergie

Le Partenariat Afrique-UE pour l'énergie (PAEE) a été lancé à Lisbonne en décembre 2007 par les chefs d'État d'Afrique et d'Europe et leurs gouvernements. Le PAEE fait partie des huit partenariats composant la Stratégie conjointe UE-Afrique. Dans le cadre de ce partenariat se voulant égalitaire, les deux continents ont décidé de partager leurs savoir-faire et de mettre en phase leurs intérêts complémentaires et d'associer étroitement leurs politiques pour faire face, ensemble, aux défis énergétiques. La première Conférence de haut niveau du PAEE s'est tenue en septembre 2010 à Genève. Elle a réuni des responsables de la Commission Européenne et de la Commission de l'Union Africaine, des ministres nationaux responsables de l'énergie et de la coopération, des représentants des communautés économiques régionales et des pools énergétiques, des délégués

¹ En Janvier 2013, parmi les Pays les Moins Avancés, seuls l'Ethiopie et le Mali ont soumis des NAMAs au secrétariat de la CCNUCC

• • •

d'autres institutions spécialisées et organisations internationales et des représentants du secteur privé, de la recherche et de la société civile. La Conférence a permis de lancer un plan d'action sur dix ans. Il bénéficiera d'une contribution européenne de 5 millions d'euros pour les trois premières années.

Un ensemble d'objectifs, énoncé dans une Déclaration commune, ont été fixés :

- **L'accès à l'énergie** : L'objectif est d'assurer cet accès à au moins 100 millions d'Africains supplémentaires d'ici 2020 en mettant l'accent sur l'approvisionnement des services de base (santé, éducation, eau, communication), les activités économiques et l'accès des ménages à des services énergétiques sûrs et durables.
- **La sécurité énergétique** : L'Afrique et l'UE vont prendre des mesures conjointes pour améliorer la sécurité énergétique en doublant la capacité des interconnexions électriques entre pays au sein de l'Afrique et entre l'Afrique et l'Europe.
- **Les énergies renouvelables et efficacité énergétique** : L'Afrique et l'UE prendront des mesures conjointes pour l'utilisation des énergies renouvelables en Afrique en construisant une capacité hydroélectrique totale de 10.000 MW tenant compte des normes sociales et environnementales, des parcs éoliens d'une capacité d'au moins 5.000 MW, des installations d'énergie solaire de toutes formes et d'une capacité de 500 MW, en triplant la capacité de production des autres d'énergies renouvelables comme la géothermie et en soutenant un usage durable de la biomasse. Ils amélioreront l'efficacité énergétique dans tous les secteurs en Afrique.

L'Union Européenne a développé une initiative sur l'accès à l'énergie en Afrique (amélioration des rendements des équipements existants de production énergétique, renforcement des infrastructures de réseau, électrification rurale, projets d'efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables. Ces programmes sont mis en place avec un fort appui de l'Allemagne et de l'Autriche.

Le transfert de technologies

A Doha le PNUE a été désigné comme hôte du centre exécutif pour la technologie pour une durée de 5 ans et la composition du comité consultatif pour le centre et le réseau des technologies pour le climat a été établie. Ce comité est chargé de définir les modalités opérationnelles de fonctionnement du centre et réseau des technologies, de faire des recommandations stratégiques et d'approuver les décisions.

Le mécanisme REDD+

La discussion à propos du mécanisme REDD+ apparaît aujourd'hui comme l'une des principales avancées de la négociation sur le changement climatique, même si des divergences sur les modalités d'application subsistent. Ce volet s'intègre désormais dans le processus plus général de négociation 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.

La Décision de Doha n'a pas tranché sur la question de la vérification des réductions d'émissions relatives à la REDD+, qui est repoussée à la prochaine CdP.

En revanche, il a été acté le lancement d'un programme de travail en lien avec 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.

ZOOM SUR

L'initiative norvégienne sur la REDD+ " Paris-Oslo "

De la volonté de mettre en place un partenariat pilote sur le mécanisme REDD+ a émergé le processus dit « Paris-Oslo », composé des grands pays forestiers et des principaux Etats finançant la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. La Norvège a entraîné dans son sillage d'autres pays développés la France, l'Australie, les Etats-Unis... Cette initiative, s'ajoutant à celle de la Banque Mondiale (Fonds de partenariat pour le carbone forestier-FCPF-), a permis un démarrage des actions REDD+ par des mises en œuvre concrètes sans attendre que tous les aspects techniques soient réglés dans le cadre des négociations internationales, sachant que des difficultés subsistent du fait des différences de situations entre pays. En effet, les mêmes solutions ne peuvent être adoptées pour les pays déjà fortement déforestés, ceux où les forêts sont surtout dégradées et ceux où une grande partie du territoire n'a pas encore été touché par la déforestation.

Ce partenariat, n'a aucunement la prétention de se substituer au cadre des Nations Unies, mais entend être complémentaire. Il devrait faciliter la coordination et la transparence dans la mise en œuvre des actions engagées (FCPF, UN-REDD, FIP,...) et expérimenter des dispositifs innovants. La France, via l'Agence Française de Développement (AFD), a réalisé avec l'Australie la mise

• • •

• • •

en place de la première base de données volontaires REDD+, accessible au public, sur les financements, les actions et les résultats REDD+ afin d'améliorer la transparence et la coordination des actions et du soutien. En dépit des efforts, le partenariat REDD+ peine à établir son calendrier de travail, son budget et la participation des ONG. 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...

Le programme de travail sur l'agriculture

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

- Les pays en développement, qui craignent de se voir contraint dans leur gestion de leur secteur agricole et que la pression sur les agricultures familiales n'augmente encore davantage, se focalisent sur l'adaptation.
- Les pays développés eux centrent le débat sur l'atténuation de ce secteur fortement émetteur.

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'éducation, la formation et la sensibilisation du public. En 2007, à Bali, il fut prolongé de cinq ans et amendé avec une mise en avant de l'importance du rôle de la communication avec le grand public. Un nouveau programme de travail a été mis en place à Doha, 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 (scientifiques, journalistes, enseignants, leaders d'opinion...);
- L'accès à l'information pour tous ;
- 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).

Un mécanisme de prise en charge des pertes et dommages

L'idée de la mise en place d'un mécanisme gérant les « réparations » dues par les pays développés aux pays en développement pour les « pertes et dommages » liés au changement climatique a été introduite dans les négociations par les pays AOSIS (Alliance des petits Etats Iles) et fait depuis 2010 l'objet d'un programme de travail. Cet enjeu a été

mis sur le devant de la scène à Doha avec un désaccord entre les pays les plus pauvres et les Etats-Unis, qui craignent les actions en justice qui pourraient résulter d'un tel mécanisme.

La nature même du dispositif –dispositions à inclure dans le mécanisme d'adaptation existant (Fonds pour l'Adaptation et Comité pour l'Adaptation) ou mécanisme supplémentaire- sont encore floues.

La deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto

L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto permettant d'éviter une rupture entre les périodes d'engagement a été acté.

La continuité légale de la deuxième période d'engagement

L'amendement au Protocole a été présenté le 21 décembre pour acceptation des Parties au Protocole de Kyoto.

ZOOM SUR

L'amendement en droit international

Le terme « amendement » désigne les modifications officielles apportées aux dispositions d'un traité, qui touchent toutes les parties à ce traité. Ces modifications s'effectuent suivant les mêmes modalités que celles qui ont présidé à la formation du traité. De nombreux traités multilatéraux spécifient les conditions qui doivent être remplies pour que les amendements puissent être adoptés. En l'absence de telles dispositions, tout amendement exige le consentement de toutes les parties.

[Art. 9, Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités]

L'amendement de Doha doit entrer en vigueur 90 jours après l'acceptation par au moins trois quart des pays Parties au Protocole de Kyoto, soit 144 pays. Jusqu'à maintenant, seulement trois pays (Barbade, Emirats Arabes Unis et Maurice) ont officiellement accepté l'amendement.

ZOOM SUR

L'acceptation d'un amendement en droit international

Les instruments d'acceptation ou d'approbation d'un traité ont le même effet juridique que la ratification et expriment par conséquent le consentement d'un État à être lié par ce traité. Dans la pratique, certains États ont recours à l'acceptation et à l'approbation au lieu de procéder à la ratification lorsque, sur le plan national, la loi constitutionnelle n'exige pas la ratification par le chef de l'État.

[Art. 2, par. 1, al. b) et art. 14, par. 2, Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités]

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.

La durée de la deuxième période

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

Le niveau d'engagement

ZOOM SUR

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

Pays	Année de référence pour la CP2	Engagement pour la CP2 par rapport à l'année de référence
Australie	2000	-0,005
Biélorussie	1990	-0,12
Croatie ¹	1990	-0,2
Islande ¹	1990	-0,2
Kazakhstan	1990	-0,05
Liechtenstein	1990	-0,16
Monaco	1990	-0,22
Norvège	1990	-0,16
Suisse	1990	-0,158
Union Européenne	1990	-0,2
Ukraine	1990	-0,24
Au global		-0,18

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

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). Ce qui équivaut, en réalité, à une réduction supplémentaire totale pour les pays Annexe B par rapport aux dernières données² de l'ordre 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

² Émissions sur la période 2008-2010 validées par la CCNUCC

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 améliorer 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.

La hausse du niveau de l'ambition des engagements

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, conformément aux nécessités explicitées par le GIEC.

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 notamment est susceptible de revoir à la hausse son niveau d'engagement, en passant en 2014 de 20 à 30%, grâce à la procédure de révision adoptée à Doha. Et elle pourrait ainsi entraîner dans son sillage d'autres pays.

L'utilisation des mécanismes de flexibilité

ZOOM SUR

Les mécanismes de flexibilité

Il existe trois mécanismes de flexibilité :

- Le Mécanisme des permis négociables (ou marché du carbone)
- Le Mécanisme de Développement Propre (MDP)
- La 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 en développement (via le MDP) ou des pays émergents (via la 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 excluait 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. Ces derniers, auquel se ralliait l'Union Européenne, mettaient 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.

La gestion des quotas excédentaires

La question de la gestion des quotas d'émissions excédentaires³ cumulées par certains pays a suscité d'énormes tensions, car susceptible de remettre en cause l'intégrité environnementale de la deuxième période.

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 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.

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 renoncé à l'utilisation de quotas d'émissions provenant de la première période d'engagement, laissant ainsi très peu d'opportunités de vente de quotas excédentaires aux pays en possédant mais ne participant pas à la deuxième période.

³ Cet excédent de quotas représente au total 13 milliards de quotas fin 2012.

Les tensions autour de la question de l'air chaud

ZOOM SUR

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. Or, la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Ukraine 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, et ce malgré la protestation de la Russie immédiatement, qui n'a pas été prise en compte par la présidence qatarie. À la suite de la Conférence, cette clause a été évoquée comme étant potentiellement un motif de retrait du Protocole par les 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 pourraient donc être contraints d'acheter des quotas pour compenser l'augmentation prévisible de leurs émissions.

Le bilan de l'amendement de Doha

ZOOM SUR

La deuxième période d'engagement telle qu'elle a été définie à Doha est peu ambitieuse mais 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 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.
- Les émissions des pays ayant un objectif chiffré pour la deuxième période concernent 14% des émissions mondiales.
- 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'Union Européenne pour la seconde période du Protocole de Kyoto représentent peu d'efforts effectifs, un signal fort a été donné : des pays endossent 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 : l'utilisation massive des quotas excédentaires de la première période et la création d'un nouvel air chaud sont impossibles.
- 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.

La Plateforme de Durban pour une action renforcée

La décision de Doha a entériné :

- Le double mandat de l'ADP :
 - élaborer avec tous les pays un nouvel accord mondial sur le climat en 2015.
 - déterminer les moyens de parvenir à une réduction plus ambitieuse des émissions mondiales d'ici à 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.

C / LES AVANCÉES DE L'ANNÉE 2013

La session de Bonn d'avril 2013

Tout au long de l'année 2013, les Parties ont donc travaillé en parallèle sur deux sujets :

- La hausse des réductions d'émission avant 2020
- Les contours de l'accord à signer en 2015, et ratifier d'ici 2020

Sur l'ADP, la session a été organisée en ateliers et tables rondes sur les questions relatives aux deux sous-groupes de travail. Ce format de discussion, nouveau, a permis de discuter plus librement, et en format plus réduit, d'un certain nombre d'enjeux. Ces ateliers ont permis d'échanger sur les progrès d'ores et déjà en cours sur le terrain, sur les initiatives pilotes mis en œuvre, sur les stratégies envisagées. Il s'agissait 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. Mais hors de tout cadre formel. Après cette phase d'échange et d'« exploration » des options, qui dure depuis le lancement de l'ADP, certains pays désirent maintenant passer à un mode de négociation plus officiel.

Les mandats des sous- groupes de travail de l'ADP

ZOOM SUR

Le sous-groupe I sur la définition et la portée du futur accord :

- Comment les principes de la Convention seront-ils appliqués dans le nouvel accord ?
- Comment les circonstances nationales et leurs évolutions seront-elles prises en compte ?
- Comment rendre le nouvel accord applicable à tous à partir d'engagements différenciés ?
- Quelles sont les mesures incitatives à déployer pour assurer une participation de tous avec un niveau d'ambition maximal ?

Le sous-groupe II sur la hausse du niveau d'ambition d'ici 2020 :

- Comment encourager à des actions internationales et nationales qui soient additionnelles aux promesses de réduction faites par les pays ?
- Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour une augmentation de l'ambition des engagements ?
- Comment favoriser les actions et initiatives avec le plus fort potentiel d'atténuation ?

Le sous-groupe de travail I sur l'accord de 2015

Les Etats ont présenté des propositions en vue de l'accord de 2015, notamment sur le calendrier, les systèmes de mesures et les modalités d'intégration de ces chiffres dans les décisions de CdP.

- **Les Américains et les Néo-zélandais** proposent d'intégrer ces chiffres dans un document différent de l'accord central, avec des engagements politiques à confirmer ultérieurement. Cette option paraît peu acceptable pour les pays en développement.
- **Les Etats-Unis** ont également proposé que les pays soumettent leur objectif de réduction mi-2015 pour une évaluation 4 mois avant la CdP21.
- **L'Union Européenne**, soutenue par les ONG, demande :
 - Un processus en 2013 pour clarifier ce qui est attendu des Parties en 2014 ;
 - Un processus pour évaluer et renforcer les objectifs des pays développés dès 2014 ;
 - L'inscription des objectifs dans l'accord de 2015 ;
 - Un mécanisme permettant de réviser/renforcer les objectifs de manière régulière en fonction des évolutions de la situation et des capacités des pays.
- **La Suisse** a proposé une approche hybride :
 - Une phase de consultation comprenant une compilation des engagements, une comparaison des engagements par rapport à l'objectif de 2°, une coopération pour le traitement des écarts ;
 - Un système commun de MRV ;
 - Des règles communes.
- **L'Australie** propose également une approche hybride, avec un éventail d'engagements, fixé au niveau national avec des règles convenues au niveau international.
- **Les Pays les Moins Avancés (PMA)** mettent en avant une approche hybride prenant en compte des critères métriques et non-métriques, tels que :
 - La responsabilité historique,
 - Les besoins futurs durables,
 - Les vulnérabilités.
- **Le groupe des petits Etats-Iles en développement (AOSIS)** a mis sur la table une proposition, visant à rassembler tous les pays autour d'une initiative mondiale pour renforcer l'action en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables. Ce texte met en avant un processus avec des points d'étape et l'organisation d'une réunion ministérielle à Varsovie.
- **Le Brésil**, soutenu par plusieurs pays, a présenté une proposition (déjà soumise en 1997) sur l'idée d'une responsabilité historique non seulement en termes d'émissions mais également de contributions historiques relatives par rapport à l'augmentation de la température.

Un atelier a également été organisé sur la question de l'adaptation et de son intégration dans l'accord de 2015, pour un résultat équilibré entre adaptation et atténuation.

Le sous-groupe de travail II

Les pays ont discuté des options possibles afin d'améliorer l'ambition des engagements d'ici 2020, et dans ce cadre furent présentées les initiatives en cours. Les débats

ont tourné autour de l'amélioration des initiatives existantes, de l'intensification des efforts dans les domaines présentant des potentiels d'atténuation élevés et de l'incitation à de nouveaux engagements. Des domaines de convergence et de divergences, nécessitant davantage de travail, ont été identifiés en vue de la CdP 19.

Le SBSTA

Le SBSTA a connu durant cette session des avancées, notamment sur le mécanisme REDD+ (avec trois projets de décision recommandés pour adoption à la CdP 19), l'agriculture (organisation d'un atelier et préparation d'un document technique et examen des co-avantages possibles de l'agriculture pour l'adaptation) et sur la technologie.

Le SBI

Le SBI a été bloqué d'entrée de jeu par un contentieux sur l'ordre du jour suite à une proposition de la Russie, de la Biélorussie et de l'Ukraine sur la procédure de prise de décision des CdP.

ZOOM SUR

Le blocage du SBI à la session de Bonn de juin 2013

À Doha, l'accord final a été obtenu par la présidence en ignorant les objections de la Russie sur la 2ème période du Protocole de Kyoto (sachant que la Russie ne s'est pas engagée dans le cadre de cette deuxième période de Kyoto, mais dans celui du LCA, en référence à la convention de Rio). Le désaccord portait sur la méthode de détermination des objectifs de pays de l'ancienne URSS (Kazakhstan, Ukraine et Biélorussie). Avec au centre des débats la question de « l'air chaud » dont pourrait potentiellement faire usage les pays dans la deuxième période en acquérant des réductions d'émissions auprès de ces pays excédentaires. En représailles, les négociateurs russes ont bloqué les négociations au sein du SBI. Cette posture, essentiellement politique, a été soutenue par la Biélorusse et l'Ukraine mais pas par le Kazakhstan, ni par le G77.

Le Kazakhstan est un pays qui est dans une situation compliquée : il se retrouve avec un objectif difficile à atteindre : le pays produit du pétrole, a une trajectoire de croissance de 3% par an. Or l'objectif actuel lui imposerait de changer sa trajectoire. Evidemment c'est l'objectif – mais politiquement, il a peur de se retrouver dans une situation où il ne serait pas en mesure de tenir son engagement et donc de devoir sortir du KP. Auquel cas, cela affecterait directement la législation climatique qu'il essaie d'adopter en ce moment. Il veut le soutien de la Convention pour faciliter l'adoption de sa législation domestique et pour cela plus de flexibilité sur son objectif (qui n'a pas encore été intégré dans une décision de CdP faute de savoir comment appliquer des règles à Doha aux pays qui ne faisaient pas partie de la 1ère période d'engagement, le pays n'existant pas en 1990).

Les soumissions sur l'accord 2015 en vue de Varsovie

Les pays étaient invités à soumettre au Secrétariat des propositions concernant leur vision du futur accord. Les soumissions révèlent beaucoup de divergences qui dépassent la dichotomie pays en développement/pays développés, mais également

au sein des pays émergents et entre pays émergents et pays en développement. Elles concernent :

- La date nécessaire des annonces d'engagement,
- Le rôle de l'évaluation internationale de ces engagements,
- La différenciation -ou non- entre les pays émergents et les pays en développement,
- La nature et le niveau de règle de respect des engagements, et donc de la nature juridique de l'accord.

L'Afrique du Sud propose un protocole juridiquement contraignant pour tous. Avec des objectifs absolus pour les pays « industrialisés » et relatifs pour les pays en développement. Les chiffres devraient être annoncés pour 2014, afin de disposer d'une évaluation complète à Paris en 2015. Le réajustement devra se baser sur la science et l'équité. Ces objectifs pourront être actualisés et éventuellement renforcés pour 2017.

L'Inde s'oppose fermement à l'idée d'un nouveau protocole en 2015 et veut un maintien des catégories annexe 1/non-annexe 1. Elle propose une réforme du Protocole de Kyoto qui serait obligatoire pour les pays industrialisés et qui proposerait des incitations pour que les pays en développement et émergents respectent leurs engagements.

Le Brésil propose une distinction juridique entre les engagements des pays annexe 1 et des pays non-annexe 1, et ne remet donc pas en cause cette catégorisation. Il propose de s'appuyer sur la responsabilité historique « cumulée » ou « relative » depuis 1850. Les pays seraient invités à quantifier leurs émissions cumulées au sommet invité par Ban Ki Moon de l'automne 2014. Ensuite, des consultations nationales permettraient de définir l'objectif national de chaque pays pour présentation en 2015.

La Chine n'a pas fait de proposition.

Le Groupe Afrique propose des objectifs globaux pour la réduction d'émissions mais aussi l'adaptation, le transfert de technologies et les financements. Ils demandent des consultations nationales en 2014 et 2015, avec une révision des objectifs selon un cadre de référence basé sur la science et l'équité. Enfin, ils proposent un mécanisme d'observance pour obliger les pays développés à respecter leurs objectifs.

Les pays les moins avancés (PMA) proposent un protocole juridiquement contraignant en 2015 avec un objectif de réchauffement maximal de 1,5°C. Ils demandent un mécanisme de sanction/respect des engagements pour les pays qui ne sont pas engagés dans le Protocole de Kyoto. La forme et la nature des engagements des pays en développement seraient quant à elles flexibles et évolutives : politiques sectorielles, objectifs relatifs, MAANs ...

Les deux points de consensus, au sein des pays en développement sont le maintien des catégories actuelles, avec des engagements différents. Les pays non-annexe 1 prendraient des engagements sous forme de MAANs, avec un soutien financier des pays développés. Et la fin des droits de propriété intellectuelle.

Les résultats de cette année de négociation –quelques avancées, mais surtout l'évitement des sujets polémiques– sont le reflet de l'anesthésie qui menace le processus. Les périodes de tensions et de débats tumultueux ont laissé place à la pesanteur. Le manque de visibilité sur la manière de mener le processus, la crainte de retomber dans le scénario de Copenhague ont conduit à une frilosité tout aussi dangereuse, à la recherche du plus petit dénominateur commun, à l'opposé de l'ambition indispensable dont doivent faire preuve les pays. Et chacun attend de l'autre qu'il fasse le premier pas. Redonner un nouveau souffle à ces négociations est indispensable, afin de donner envie à chacun de s'engager et d'ouvrir de nouvelles perspectives de succès, à la fois des négociations mais également, et surtout, de conditions de vie pour les populations.

3 / LE RAPPORT DU GIEC COMME BASE DU NOUVEL ACCORD

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié en septembre le rapport du premier Groupe de Travail de son cinquième Rapport d'évaluation (AR5), dont la totalité (Groupes de travail II et III) sera publié en avril 2014. Ce dernier présente aux gouvernements les données scientifiques les plus récentes sur la physique et les conséquences du changement climatique et propose des scénarios avec des mécanismes d'action.

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

ZOOM SUR

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

A / LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GIEC, UNE MISE À JOUR SCIENTIFIQUE AVEC UN ANCRAGE POLITIQUE COMME SOCLE DE NÉGOCIATION

Le 27 septembre 2013, le volume 1 «Changement climatique 2013 : les éléments scientifiques» du cinquième rapport du GIEC a été publié. Ce document fait le point sur les avancées scientifiques concernant l'évolution du climat depuis le dernier rapport de 2007. Deux autres volumes suivront dans le courant de l'année 2014 : le volume 2 sur les impacts, les vulnérabilités et l'adaptation au changement climatique (mars

2014) et le volume 3 sur l'atténuation du changement climatique (avril 2014). Le rapport de synthèse sera publié en octobre 2014.

Le GIEC produit un rapport tous les 6 ans. Le dernier rapport a été rédigé par un réseau de 833 experts à partir de 9200 études menées ces dernières années dans les centres de recherche du monde entier (130 pays). Une telle collaboration, avec les recoupements de résultats et les révisions qu'elle permet garantit la compilation de travaux scientifiques la plus rigoureuse, complète objective possible sur les changements climatiques. Chaque rapport est synthétisé dans un «Résumé pour décideurs», qui se veut accessible au plus grand nombre, et notamment aux décideurs politiques. Après la rédaction de ce résumé, l'assemblée plénière du GIEC se réunit en présence des pays des Nations Unies pour négocier et finaliser le document. Une fois adopté à l'unanimité par les délégations gouvernementales et sous le contrôle des auteurs, il servira de socle commun de connaissances pour les négociations climat. La participation active des acteurs politiques des Nations Unies à l'élaboration de ce résumé permet de positionner définitivement le travail du GIEC comme un document de référence accepté par tous dans le processus de négociation.

La confirmation de l'origine anthropique des changements climatiques.

Le dernier rapport du GIEC réaffirme avec une certitude plus forte (qualifiée avec précaution «d'extrêmement probable»), le rôle de l'homme dans le changement climatique et fait état des manifestations observées du changement climatique :

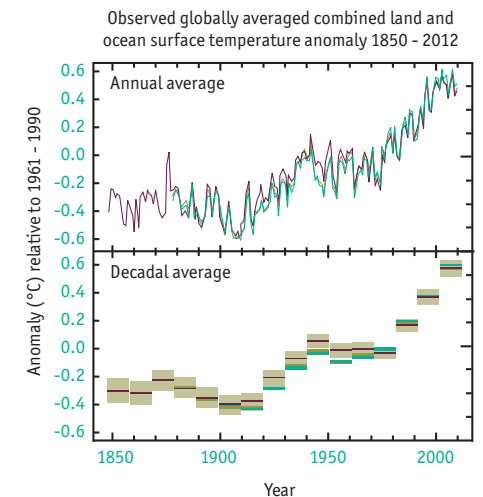
La température moyenne mondiale (terre et océans) a augmenté de 0,85°C entre 1880 et 2012 ;

Si le rythme de réchauffement entre 1998 et 2012 est plus faible qu'entre 1951 et 2012, la première décennie du 21^{ème} siècle est la plus chaude jamais enregistrée ;

Les océans se sont réchauffés entre 1971 et 2010 jusqu'à 700m de profondeur. Les 75 premiers mètres de profondeur se sont réchauffés de 0,11 °C en moyenne par décennie sur cette période. Les mesures de salinité montrent que l'évaporation et les précipitations au niveau des océans ont été modifiées, tout comme celles au-dessus des continents ; Le niveau moyen des mers s'est élevé de 0,19 mètre au cours de la période 1901–2010.

Figure 1.

Température moyenne en surface.
Partie supérieure : moyennes annuelles ; partie inférieure : moyennes décennales
(Source : GIEC AR5, 2013)



Face à ces constats alarmants, le 5^{ème} rapport du GIEC met en place une méthode plus efficace de prévision du climat futur, et qui permet de faciliter la définition de pistes d'actions pour contenir le réchauffement climatique.

Une nouvelle méthode de prévision pour préciser les perspectives d'actions de l'humanité

Les scénarios du 4ème rapport du GIEC définissaient des évolutions possibles de facteurs socio-économiques prenant en compte des choix énergétiques et des trajectoires d'évolution de la mondialisation. Ceux-ci donnaient lieu, dans un second temps, à des niveaux d'émissions de GES eux-mêmes utilisés comme données d'entrée dans les modèles de simulation du climat. Cette démarche séquentielle était basée sur des scénarios définis à la fin des années 1990 qui ne tenaient pas compte des changements conséquents qu'a connus le monde depuis (montée en puissance des pays émergents notamment). Dans le 5ème rapport de nouveaux scénarios ont donc été élaborés pour tenir compte de ces évolutions du contexte mondial et la méthode a également été repensée.

Le changement climatique est provoqué par des substances et processus naturels et anthropiques qui modifient le bilan énergétique de la Terre : en d'autres mots, il résulte d'une augmentation de l'énergie totale contenue dans le système terre (la planète et son atmosphère). Cette variation d'énergie est appelée forçage radiatif et s'exprime en Watt par m². Elle constitue la grandeur de base autour de laquelle sont définis chacun des nouveaux scénarios du GIEC. Ainsi, au lieu de se baser sur la définition de futurs possibles qui dépendent d'innombrables paramètres pour prédire la réaction du climat, ces scénarios établissent quatre profils d'évolution de la concentration de GES (en anglais Representative Concentration Pathways, RCP) :

pour le scénario appelé RCP2.6 (forçage radiatif de 2,6 W/m²), la concentration de GES connaît un pic (à 490 ppm) puis un déclin avant 2100 ;

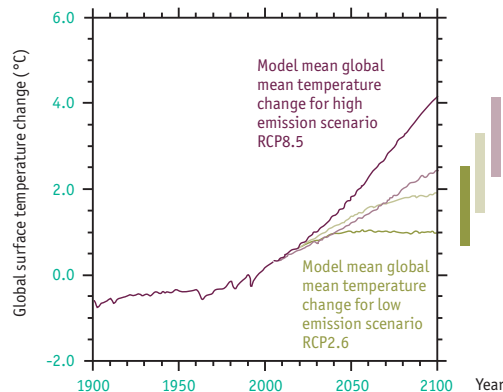
pour le scénario appelé RCP4.5 (forçage radiatif de 4,5 W/m²), la concentration de GES se stabilise une stabilisation après 2100 (à 660 ppm) ;

pour le scénario appelé RCP6 (forçage radiatif de 6,0 W/m²), une stabilisation après 2100 (à 850 ppm) ;

pour le scénario appelé RCP8.5 (forçage radiatif de 8,5 W/m²), une trajectoire toujours croissante des émissions (supérieures à 1370 ppm en 2100) ;

L'impact sur le climat de ces trajectoires d'évolutions des concentrations de GES a été évalué par le GIEC et donne les résultats suivants pour la température moyenne à la surface du globe.

Figure 2.
Évolution de la température globale moyenne pour les quatre scénarios RCP par rapport à la moyenne sur la période 1986-2005, et plages probables d'augmentation de la température sur la période 2081-2100. (Source : GIEC AR5, 2013).



- Sur la période 2081- 2100, la trajectoire la plus basse (RCP2.6) donne une augmentation de température entre 0,3 et 1,7 °C (moyenne de 1°C) ;
- Le scénario à 4,5 W/m² aboutit à une plage de 1,1 à 2,6 °C (moyenne de 1,8°C) ;
- Le scénario à 6,0 W/m² aboutit à une hausse de la température entre 1,4 à 3,1°C (moyenne de 2,2°C) ;
- Le plus haut (RCP8.5) à une augmentation de 2,6°C à 4,8 °C (moyenne de 3,7°C).

À ce stade, plusieurs remarques doivent être faites :

- Pour comparer ces résultats à la moyenne globale de température avant l'ère industrielle, il faut ajouter 0,61°C aux intervalles de température qui précèdent, ce qui correspond au réchauffement observé pour la période de référence 1986–2005 par rapport à celle de 1850–1900.
- On notera que seul le scénario RCP 2.6 est compatible avec l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 2°C au-dessus du niveau préindustriel. Il exige des actions extrêmement volontaristes de réduction des émissions très au-delà des politiques actuelles.
- Pour chaque scénario la plage de température donnée correspond à la marge d'incertitude scientifique engendrée par la difficulté à prédire le climat et l'ensemble des processus complexes et interdépendants qui le régissent. Cet écart d'appréciation scientifique se situe dans un intervalle de 1,4°C (pour RCP2.6) à 2,2°C (pour RCP8.5). Néanmoins, l'écart de hausse de température moyenne entre le scénario le plus optimiste et le plus pessimiste est de 2,7°C. Pour saisir l'ampleur des bouleversements que masque ce chiffre il faut avoir à l'esprit que la différence de température moyenne entre la dernière ère glaciaire et la température moyenne actuelle est de 6°C seulement.

En parallèle et indépendamment des travaux des climatologues et de leurs scénarios de forçage radiatif, les sociologues et économistes du GIEC ont travaillé à des scénarios socio-économiques d'évolution de la société. Ces scénarios, nommés SSP, présentent différents niveaux d'actions d'atténuation et d'adaptation pour lutter contre le changement climatique et décrivent ainsi une large gamme de futurs possibles pour l'humanité à partir de différents facteurs (démographie, urbanisation, croissance économique,...). Alors qu'auparavant les paramètres socio-économiques et les effets des politiques climatiques faisaient partie inhérente des prévisions climatiques du GIEC, cette approche nouvelle adoptée dans le 5ème rapport permet de différencier les évolutions du climat proprement dites des effets des politiques. Ces scénarios socio-économiques au nombre de cinq seront présentés dans les volumes 2 et 3 à paraître au premier semestre 2014. Leur croisement avec les profils de réchauffement définis dans le volume 1 mettra en lumière les pistes d'actions concrètes pour l'humanité, compatibles avec le réchauffement qu'elle entend assumer. En effet, le défi que doit relever la société est de se conformer à une trajectoire de concentration de GES qui donne lieu à une hausse de la température globale acceptable et qui limite les impacts négatifs du changement climatique. Pour faciliter l'atteinte de cet objectif, les scénarios SSP pointeront plusieurs axes d'actions mettant en œuvre des niveaux différents d'adaptation et d'atténuation.

Face aux conséquences et impacts du réchauffement climatique qui vont en s'aggravant et aux avancées trop faibles de la négociation climat, le 5^{ème} rapport du GIEC constitue donc une nouvelle base pour les négociations en précisant la marge d'action de l'humanité. Pour accélérer l'élaboration d'un nouvel accord, ce 5^{ème} rapport du GIEC doit trouver un écho auprès de la société civile et des initiatives et pratiques opérationnelles.

Diverses analyses, publiées ces derniers mois, vont dans le sens du constat du GIEC : l'analyse « Baissons la chaleur » de la Banque Mondiale alerte sur le fait que si les objectifs actuels de réduction des émissions conduiraient au seuil, critique pour la planète et les populations, de 4°C d'élévation de la température.

Le PNUÉ a publié un « Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions » qui montre que, en réagissant dès maintenant, il est encore possible de combler le fossé existant entre les objectifs et les engagements d'ici 2020.

Le « Rapport 2013 sur les menaces mondiales » (Global Risk 2013) du Forum Economique Mondial montre que la hausse des émissions de gaz à effet de serre constitue l'un des cinq principaux risques auxquels l'économie mondiale fait face et considère le changement climatique comme un facteur qui multiplie et aggrave toutes les autres menaces.

Le nouveau rapport du Groupe intergouvernemental sur le climat (GIEC), en montrant l'urgence mais également la faisabilité de l'objectif de rester en dessous des 2°, devra à la fois jouer ce rôle de catalyseur dans le processus mais devra également être à la base du prochain accord. Son message est clair : il faut réagir, de manière urgente. Mais atteindre l'objectif des 2° est encore faisable. Ce rapport, en ancrant les certitudes concernant la nature anthropique du changement climatique, ne doit pas générer une vague de pessimisme, ou d'angoisse, mais bien au contraire un élan, la volonté d'agir le plus vite possible, et de créer de nouvelles opportunités de vie, puisque cela est réalisable.

Les perspectives de succès : Reconstruire la confiance

Le prochain accord ne pourra aboutir à un résultat ambitieux, en accord avec les préconisations du GIEC, sans avoir au préalable reconstruit la confiance, à la fois entre les Etats mais également dans la perspective d'un avenir réussi pour les populations, quel que soit les pays du monde.

Il faudra à la fois prendre en compte les difficultés mises en exergue dans la dernière phase de négociation mais également ancrer ce processus dans les réalités et les bouleversements du monde actuel. Il s'agira ensuite de poser les principes forts qui seront à la base de ce nouvel accord, afin de susciter l'adhésion des populations et de l'opinion dans son ensemble.

La phase récente de négociation a pointé des difficultés dont il faudra tenir compte dans le nouveau cycle de négociation.

1 / L'IMPORTANCE DE LA PHASE DE PRÉPARATION DU NOUVEL ACCORD

Le degré d'implication des pays dans le nouvel accord dépendra fortement de la capacité durant les deux années précédents la Conférence de Paris à reconstruire la confiance, à créer des consensus sur le plus d'enjeux possibles, et à apporter la preuve que tous les pays ont à gagner à s'engager ensemble dans cette lutte.

La préparation du nouvel accord

À Cancún, la phase d'échange et de reconstruction de dialogue après le traumatisme de Copenhague avait été décisive dans la suite du processus. Il faut, dans le contexte actuel de tensions et de frilosité des négociations et suite au passage en force de la Présidence Qatarie, prendre le temps de renouer les liens entre les pays, de chercher une compréhension mutuelle de la voie à suivre, et des positions de chacun.

• La reconstruction du dialogue

Les phases d'écoute, d'échange et de dialogue, esquissées à travers la mise en place d'ateliers depuis la mise en place de l'APD, devront être renforcées, et menées au-delà du cadre formel des négociations afin de chercher à créer, avant même les conférences, de terrains d'entente.

- **Les éventails d'engagements possibles**

Il s'agira d'inciter chaque pays à communiquer sur la nature et le degré que pourraient prendre ses engagements, d'en discuter, et de réfléchir aux meilleures options. Avoir connaissance de la liste d'actions et d'engagements des différents pays permettra de redonner de la crédibilité dans le processus, et de reconstruire la confiance entre les acteurs.

- **La mise en place un processus inclusif**

Ces processus de dialogue, durant la phase préparatoire de l'accord, devront inclure tous les pays, prendre en compte les différentes positions, afin d'avancer tous ensemble de manière constructive.

- **La participation universelle avec engagement de chacun**

Le nouvel accord devra déterminer, avec des modalités variables, un panel d'engagements pour chaque pays, dans le respect de l'équité et des capacités respectives de chacun.

- **Le débat sur l'acceptabilité**

L'acceptation de l'accord passera également par une connaissance et une compréhension de ce que chacun peut, selon ses capacités, faire et de ce qu'il est prêt à faire, de ce qu'il est juste légitimement acceptable au vu de sa situation particulière. Il faudra trouver un accord sur ce concept d'acceptabilité, en se basant sur l'équité.

Mais également prendre en compte l'importance de l'acceptabilité des opinions publiques et des populations. Un effort de communication et d'informations vis-à-vis de la société civile devra être réalisé afin que cet accord puisse être légitimement porté par les politiques, avec un mandat clair, et soutenu par l'opinion publique.

- **Le vote parlementaire**

Les engagements au cœur du nouvel accord devront nécessairement passer par un vote parlementaire afin de légitimer le processus, et d'assurer au mieux le respect des engagements.

Les règles concernant les engagements

Il sera crucial d'avancer sur les règles de comparaison et de suivi des engagements, et ce avant la Conférence de Paris : si les pays sont convaincus qu'ils ne sont pas seuls à s'engager, et que les engagements seront transparents, et suivis, ils seront moins réticents à prendre part de manière ambitieuse au nouvel accord.

- **La transparence**

Les pays devront clairement expliciter les actions qu'ils entendent mettre en œuvre, la nature de leur engagement, et les moyens mis en œuvre pour en assurer la concrétisation et le suivi.

- **La comparaison**

Pour nouer un dialogue, il faut parler le même langage : les pays devront pouvoir comparer leurs actions et réviser leurs engagements selon des échéances régulièrement communes à tous. Jusqu'à maintenant, les pays utilisaient des concepts, des instruments de mesure et de vérification différents, rendant impossible toute évaluation de l'effort des uns et des autres. Ce qui poussait chacun à faire le moins possible par incompréhension de ce que fait le voisin. Partir d'une base commune, avec des règles

comptables comprises et acceptées par tous, sera indispensable. Ces règles devront être clairement déterminées avant de même que les engagements ne soient pris, afin de s'assurer de leur conformité.

- **La construction des engagements**

De la même manière, il faudra chercher un consensus sur les hypothèses et les critères à la base de la détermination des engagements de chaque pays, et expliciter les choix qui seront faits. Le spectre d'engagements possible devra, afin de respecter l'équité et de susciter la nécessaire adhésion de tous les pays, être large, flexible et évolutif. Les engagements des pays seront évidemment, suivant que l'on soit pays en développement, pays émergents, ou pays développés, différents, à la fois dans leur nature juridique et dans leur degré d'intensité : engagement en valeur absolue, en valeur relative, engagements sectoriels, actions sous forme de NAMAs avec des objectifs mesurables, description de politiques, combinaison de différentes solutions,...

Il s'agira donc de décomposer dans les années à venir ce que pourrait contenir un accord globalement juridiquement contraignant pour tous, mais avec des degrés et des natures d'engagements juridiquement différents suivant les pays. Les pays devront s'engager à réviser leurs engagements à des échéances régulières, prévues à l'avance.

- **La clause de révision**

La flexibilité offerte dans la nature des engagements devra pour être justifiée et efficace s'accompagner d'une révision et d'un ajustement de ces engagements, à la fois en fonction des évolutions propres à chaque pays (économique notamment) mais également des évolutions du climat.

Il faudra déterminer la contrainte qui accompagne chaque engagement.

L'agenda positif pour le passage généralisé à l'action

En parallèle, et de manière intimement corrélée, à ces processus de négociation sur la détermination des engagements, il s'agira de progresser au plus vite sur l'ambition d'ici à 2020, notamment à travers des actions concrètes sur le terrain. Il faut, dès maintenant, commencer à entamer des processus de transitions énergétiques, de transformations des modes qui, en plus de permettre de réduire les écarts et l'importance de l'effort à mener par la suite, permettront de crédibiliser le processus, en apportant la preuve que les Etats agissent, que des solutions sont possibles, et que chacun est prêt à s'engager de manière ambitieuse dans le prochain accord. Et constitueront des signaux positifs vis-à-vis des populations.

- **Un agenda positif**

Les pays devront échanger sur les initiatives en cours, et celles qu'ils entendent mettre en œuvre. Il s'agit de trouver ensemble un « agenda positif » de gestion de la question climat, en lien avec les échéances et les scénarios proposés par le GIEC : montrer en somme, que en posant des jalons, en progressant tous ensemble, chacun sera incité à agir, et conforté dans sa volonté de passer à une action généralisée en faveur de la lutte contre le changement climatique. Il s'agira donc de créer les conditions et les dynamiques qui permettront de déboucher sur un accord ambitieux en 2015.

- **Progresser sur les transitions énergétiques**

L'un des pas décisifs sera d'avancer sur la question de la transition énergétique dans les pays industrialisés. Celle-ci s'avère d'autant plus indispensable que les infrastructures actuelles dans ces pays sont obsolètes. Investir dans un nouveau modèle énergétique ne sera pas seulement bénéfique en terme d'environnement mais également économiquement. Et, en parallèle, il faudra soutenir, financièrement et technologiquement, les pays en développement dans la mise en place de modèles énergétiques sobres, centrés sur les énergies renouvelables et des infrastructures peu énergivores et moins dépendantes des hydrocarbures.

- **Un double mouvement : top-down et bottom-up**

Ces transitions dans nos modes de production et de consommation ne pourront en aucun cas être mises en place sans un ancrage territorial fort et une appropriation et acceptation par les populations. Un double mouvement, top-down (indispensable notamment pour la création du droit, et d'une mise en cohérence entre tous les Etats) et bottom-up sera nécessaire, les deux se nourrissant et se renforçant mutuellement.

- **Quel cadre conforté pour les investissements**

Parvenir à un passage généralisé à l'action nécessitera des flux d'investissements : à la fois au sein des pays développés (notamment pour la transition énergétique, et pour les politiques urbaines et de transports) mais également entre pays en développement, et entre pays développés et pays en développement.

Les échéances politiques

Un certain nombre d'échéances politiques décisives devront également être intégrées et appréhendées par le processus de négociation :

- Le Conseil européen de mars, qui ne sera certainement pas conclusif et induira un flottement décisionnel dans les mois qui suivront, et notamment lors de la Conférence de Ban Ki Moon de l'automne 2014.
- Les élections du Congrès américain en novembre 2014.

Au-delà des enjeux intrinsèques aux négociations, il faudra donc, afin de parvenir à reconstruire la confiance, prendre les en comptes les processus politiques parallèles, et les mutations du monde en cours, et les intégrer pour coller au mieux à la réalité de ce que vivent les pays et les populations. Sans cet ancrage, et cette reconnaissance des bouleversements profonds actuels, le processus de négociation climat restera en décalage, et ne pourra en aucun cas proposer des modes de vie et des trajectoires de développement cohérents, accessibles, et appréciables.

2 / UN MONDE QUI SE FRACTURE

S'il est un constat sur lequel chacun s'accorde, c'est que le monde subit des transformations profondes, intenses, qui touchent à la fois les habitants de la planète et les écosystèmes.

L'entrée dans ce XXIème siècle est marquée par de grands bouleversements et des écarts qui se creusent. De nouveaux acteurs, puissants, ont émergé et la concurrence s'est accrue sur des marchés dérégulés. Face à ces phénomènes s'expriment un sentiment d'injustice, des tensions vives, la montée de nationalismes et du protectionnisme dans un contexte de circulation très rapide de l'information. A cela s'ajoutent des phénomènes corrélés au changement climatique : réduction des ressources en eau dans certains pays, tensions sur les marchés agricoles, aggravation des sécheresses provoquant des famines et des migrations de populations. En outre, la crise financière qui a touché les pays développés pèse sur les politiques d'aide au développement.

L'essoufflement du modèle économique

Ce siècle est marqué par l'accélération, à l'échelle mondiale, des échanges de biens et de services. Cette mondialisation, qui a été rendue possible grâce à la levée progressive des entraves au commerce dans le cadre du GATT puis de l'OMC depuis 1995, résulte de deux processus :

- Une baisse des coûts des transports internationaux au XXème siècle, d'abord favorisant les pays industrialisés pour leurs accès aux matières premières et ensuite favorisant les pays émergents pour alimenter les marchés par des produits manufacturés moins chers.
- L'intérêt des entreprises, stimulé par la suprématie accordée au droit de la concurrence et par l'internationalisation des flux financiers et commerciaux, à s'implanter dans les pays en développement possédant les coûts salariaux les plus faibles et souvent sans protection sociale.

Avec un résultat à plusieurs facettes :

- La mondialisation a contribué, par le développement industriel de grands pays comme la Chine ou l'Inde qui disposaient de conditions favorables pour obtenir des économies d'échelle, à l'amélioration des conditions de vie de centaines de millions de personnes, en leur ouvrant un accès à l'éducation, à la santé, à des biens dont elles étaient privées. Et, ainsi à participer à réduire la pauvreté dans le monde.
- Mais cette mondialisation de l'économie insuffisamment régulée, accordant la priorité à une concurrence sans cadre conforme à l'intérêt général, a déstabilisé les Etats et les systèmes de production, fragilisé les systèmes de protection sociale existants et provoqué des crises de tous ordres mêlant de manière indissociable aspects écologiques, sociaux, économiques et politiques.
- En outre, le décollage économique de certains pays en développement, riches en matières premières ou en combustibles fossiles ou étant parvenu à mettre en place des capacités industrielles du fait de leur bas coût de main-d'œuvre, a laissé de côté d'autres pays moins dotés en ressources naturelles et moins avancés. 3

milliards d'habitants restent encore à l'écart du développement et n'ont d'autre horizon que le combat quotidien pour la survie.

La dérégulation financière

Les progrès des technologies de communication ont permis des avancées considérables, en gommant les frontières et en permettant que des personnes à des milliers de kilomètres de distance reçoivent les mêmes informations au même moment et palpitent pour les mêmes événements. Mais cette fluidité inédite de la circulation de l'information et la dématérialisation de nombreux échanges a aussi engendré des situations pernicieuses, et de moins en moins contrôlables, avec des échanges financiers qui se jouent des systèmes fiscaux, des règlements et des parités monétaires. Cette fluidité nouvelle des transactions financières crée des opportunités spéculatives, des flux entre partenaires extrêmement volatiles en seulement quelques fractions de secondes et à l'échelle mondiale. Cette source de déstabilisation financière a depuis 2008 rendu plus incontrôlable encore la finance mondiale (crises bancaires, aggravation de l'endettement des Etats, graves récessions économiques).

La transformation des écosystèmes

La singularité de l'époque est que nous vivons simultanément une globalisation économique du monde et que, dans le même moment historique, nous sommes confrontés aux limites de la planète tant au plan des ressources que de la capacité d'absorption des écosystèmes.

Depuis deux siècles, l'humanité a profondément transformé sa planète. Jusqu'à présent les transformations que les hommes généraient ne mettaient pas encore fondamentalement en péril les grands équilibres des écosystèmes. Mais, nous sommes entrés dans une nouvelle ère : l'anthropocène. Une ère où l'humanité est devenue la principale force de transformation de la planète. C'est-à-dire que les actions humaines - exploitation de ressources énergétiques et naturelles, émissions de polluants et de gaz à effet de serre, agriculture intensive, déforestation, etc. - ont pris une ampleur capable de transformer profondément la planète. Au point de remettre en cause son habitabilité : extension des déserts, modification des climats, hausse du niveau des mers, épuisement des ressources halieutiques, déforestation, dissémination de polluants persistants, épuisement des combustibles fossiles et d'autres ressources...

Face à ces constats, plusieurs voies se dessinent. Celle que l'Humanité doit emprunter est celle de la créativité, de l'imagination, pour inventer de nouvelles voies de développement. Il s'agira de dessiner, ensemble, un futur désirable et accessible pour tous. Bénéficier des avancées et réduire les facteurs de déséquilibre et d'instabilité nécessite de progresser sur la base de valeurs de solidarité, d'équité et de sécurité. Et ainsi de donner aux populations l'envie de se lancer, ensemble, dans l'aventure de ce post-2020 qui reste encore à inventer.

3 / LES TROIS PILIERS ÉTHIQUES GUIDANT LE FUTUR ACCORD

Parvenir à un accord ambitieux, réunissant tous les pays et accepté par tous pour le post 2020, ne pourra donc être réalisable sans une base de valeurs communes.

- **La solidarité**, seule à même de résoudre ce défi global qu'est la lutte contre le changement climatique mais également l'accès au développement.
- **L'équité**, 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.
- Et la **garantie** pour chacun que ses propres efforts ne seront pas isolés et vains, et que tous les pays s'impliqueront et **respecteront leurs engagements**.

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.*
- *impliquer la société civile et les populations.*

A / LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, PREMIÈRE QUESTION À SOLIDARITÉ OBLIGATOIRE DE L'HISTOIRE HUMAINE

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 : l'addition des intérêts nationaux ne donne pas l'intérêt général de l'humanité toute entière.

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^{ème} 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 résulte peu 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 qui doit donc s'appliquer à chaque parcelle de territoire. Le changement climatique constitue la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine. Cette solidarité doit être érigée en principe fondamental, à la fois à l'échelle internationale et au sein des pays.

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.

B / L'ÉQUITÉ COMME CRITÈRE DE RÉPARTITION

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.

La question de l'équité est au cœur des négociations pour le prochain accord. L'Inde a fait d'une mention explicite à ce principe comme base du prochain accord la condition de son acceptation d'un accord incluant tous les pays pour 2020. Depuis lors, de nombreux pays insistent sur la nécessité absolue de l'équité dans la détermination de la nature et du niveau des efforts.

Les différentes approches de l'équité

ZOOM SUR

• 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 CO₂ 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 de 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. D'ailleurs, 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 visant l'équité et se traduisait en conséquence par des écarts 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 se rattraper 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 plus difficile que pour ceux qui ont encore peu agi.
- Il est donc préoccupant qu'aucune approche rationnelle de l'équité n'ait été encore engagée, que ce soit à travers un mandat confié au Secrétaire 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 industrielle : par exemple, tCO₂ par unité

...

• • •

de PIB ou consommations d'énergie par unité de production.

- **Une approche en termes de moyens mis en œuvre**

A 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), à savoir 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 des progrès opérationnels et concrets.

- **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, de niveau de développement et les situations particulièrement fortes de vulnérabilité, se justifie par l'équité. Si, les pays industrialisés sont, historiquement, les principaux émetteurs de GES, ce sont les pays en développement, 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. Ensuite, au sein des pays Annexe 1, une répartition a également été effectuée en fonction du niveau national d'émissions.

« 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, comme entre le droit au développement et la nécessité de réduire les émissions. Jusqu'à présent, les débats, insuffisamment structurés, n'ont pas permis de dégager des critères de répartition des

engagements, des actions de réduction et d'accès aux financements qui soient justes et acceptables par tous les pays. Ainsi, si les pays sont conscients de la nécessité d'une conception commune de l'équité, les sessions de Bonn et de Bangkok en 2012 ont révélé de profondes divergences.

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 et de la diversité des situations entre pays.

C / 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. Les pays ont désormais conscience que la construction d'un 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, et la vérification que les pays respectent effectivement leurs engagements, notamment financiers, et réalisent des actions d'atténuation des émissions.

Sans création de confiance, avec la conviction 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 tiendront leurs engagements, la confiance, au vu des déboires passés notamment sur les 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. L'acceptation 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.

4 / LES CLÉS DE LA NOUVELLE NÉGOCIATION

Parvenir à un accord ambitieux en 2015, pour une mise en vigueur en 2020 après ratification par les parlements nationaux, nécessitera d'avoir donc au préalable reconstruit la confiance entre pays. Preuve devra être apportée que chaque pays sera prêt à s'engager et que les résultats des politiques conduites seront suffisamment probants pour stimuler leur généralisation. 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 déraiser par rapport aux recommandations scientifiques et de conforter la légitimité d'un nouvel accord.

A / ACTER LES MUTATIONS ACTUELLES

Depuis le monde qui a connu la signature de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto, la situation géopolitique, a profondément évolué. Les difficultés exprimées par les diverses crises, à la fois financières, sociales et politiques, exige de profondes avancées dans la gouvernance mondiale.

La prise en compte de nouveaux rapports de force

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 en situation de leadership pour tirer la négociation et en déterminer la voie. Les bases de l'architecture mondiale de la lutte contre le changement climatique doivent évoluer sinon les insuffisances actuelles seront indépensables. 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.

La nécessaire évolution du droit

Le monde évolue plus rapidement que ne sont élaborés et signés les accords internationaux. Et, bien souvent, un évènement fort doit intervenir pour parvenir à une refonte du droit international. Ce processus, ouvert à Copenhague, s'est concrétisé durant les conférences qui ont suivi. Il s'agira, dans les années qui viennent, de parvenir à accord représentatif de ce nouvel état du monde, englobant tous les pays, en dépassant et complétant les catégories existantes, et parvenant à une répartition équitable de réductions d'émissions. Cet accord devra se baser sur une vision juste du monde, et promouvoir des modèles de développement à même de susciter l'adhésion des populations. Cela devra permettre à la fois un meilleur accès aux financements et une allocation plus équitable de l'effort de réduction des émissions.

B / MIEUX APPRÉHENDER LES MARGES DE MANŒUVRE POSITIVES DANS LA NÉGOCIATION

Les progrès d'approche, qui ont fait défaut jusqu'à présent, sont :

La volonté politique

Les négociations souffrent d'une forme de paralysie politique, résultant d'une anesthésie alimentée par un manque de visibilité des marges de manœuvre et bénéfices des pays, autant sur leurs propres actions que 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...). L'invention de nouvelles trajectoires vers un développement sobre en carbone et résilient aux impacts du changement climatique est indispensable pour réduire les conflits et de se diriger vers une gestion solidaire des ressources.

Apporter la preuve que les nouvelles voies de développement seront bénéfiques à tous

L'enjeu est de construire une vision partagée d'un nouveau modèle de développement, adaptable aux spécificités de chaque pays, répondant aux défis de ce XXIème et qui réduise les inégalités. Il s'agit d'apporter la preuve, à chaque personne et à chaque pays, que d'autres voies existent et leur seront favorables. La réflexion progresse, mais les stratégies élaborées restent avant tout focalisées sur les pays émergents et les méthodes proposées jusqu'alors sont peu adaptées aux pays africains. Ces derniers pourraient trouver dans de telles stratégies une opportunité pour se diriger vers une nouvelle voie de développement dès lors que la voie ancienne leur est de plus en plus fermée, du fait des prix en hausse de l'énergie.

Cette perspective nouvelle est encore inégalement partagée dans les pays en développement. N'ayant pas d'engagements à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto, certains pays 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 pouvant devenir contraignant. Ce point de vue est renforcé par le retard pris par certains pays industrialisés dans la tenue de leurs engagements. De plus, pour les pays les moins avancés, l'urgence est d'abord dans l'accès au développement économique et social. Il y a donc un risque que l'élaboration de stratégies strictement « climat » dans les pays en développement ne se heurte à des blocages importants. Même si le climat est devenu aujourd'hui une forte préoccupation des pays du Sud, du fait des impacts majeurs subis. Les pays prennent de plus en plus conscience de la nécessité -et des bénéfices qu'ils pourront tirer- de la mise en place de stratégies nationales adaptées en maîtrisant leur consommation de combustibles fossiles et en luttant contre la déforestation. L'objectif des années à venir sera donc de dégager des stratégies de développement sobre en carbone et résilient adapté aux pays, notamment africains, afin de leur ouvrir la voie d'un nouveau modèle de développement, quel que soit leur point de départ.

Partant des plans de développement du pays, cette stratégie doit permettre d'identifier les filières prioritaires et de préparer un cadre institutionnel favorable au développement local, économique et social du pays. Les actions des stratégies de développement sobre en carbone et résilient visent à réduire les émissions des différents secteurs économiques (efficacité énergétique, réduction de la consommation de bois de feu, structuration urbaine et qualité des transports et de la construction,...) et à limiter les atteintes anthropiques sur l'environnement, en offrant d'autres opportunités aux populations. De nombreuses initiatives, à différents échelons, existent. Il faut mettre en valeur ces progrès, comme autant de preuves, à la fois pour les populations et pour les politiques, de l'intérêt à s'engager dans ces nouveaux modèles de développement.

C / AVANCER DANS UNE NOUVELLE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

L'actuel modèle de développement repose sur l'exploitation des énergies fossiles. En plus d'être génératrices de GES, elles ne permettront pas aux pays les plus pauvres de parvenir à un développement durable, et à un accès à l'énergie pour tous du fait de prix croissants de ces énergies. S'engager dans la voie de modèles de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique passera par un détachement des énergies fossiles, et une mise en valeur de sources d'énergies alternatives. Par ailleurs, l'accident de Fukushima a également pointé l'importance d'une transition énergétique qui privilégie un usage efficace de l'énergie et le développement des énergies renouvelables. Or les pays en développement disposent de ressources considérables en énergies renouvelables. C'est notamment le cas de l'Amérique Latine et de l'Afrique.

Les difficultés rencontrées sur les financements pointent la nécessité de prendre en compte l'évolution des prix des énergies. Malgré la crise financière et économique (avec globalement un ralentissement de la croissance mondiale), le prix du baril de pétrole reste proche de 100 \$. Il est paradoxal qu'une place très faible reste faite dans la négociation à la rentabilité des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables. C'est pourtant là, et de loin, la source principale de financement de la lutte contre le changement climatique.

Nucléaire et réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le développement du nucléaire était perçu par de nombreux pays comme une voie essentielle pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : la Chine, l'Inde, la France, la Corée du sud, la Grande-Bretagne et potentiellement les Etats-Unis. Mais le doute s'installe renforcé par l'accident de Fukushima.

ZOOM SUR

L'accident de Fukushima et l'ampleur du risque nucléaire

Le tremblement de terre et le tsunami qui a suivi ont provoqué une rupture d'alimentation électrique des réacteurs de la centrale de Fukushima le 11 mars 2011. Privés de refroidissement, trois des réacteurs nucléaires ont connu une fusion partielle de cœur. Cette séquence accidentelle a mis en évidence des défauts de conception globale des sites nucléaires : pas de protection des piscines de stockage de combustibles alors qu'elles contiennent en combustibles deux cœurs, la vulnérabilité des groupes électrogènes de secours et l'insuffisante protection des circuits d'eau et d'électricité. Aucun type de réacteur existant n'aurait résisté à une telle séquence d'accidents.

Cet accident a trois conséquences :

- Des pays, déjà réticents par rapport au nucléaire ont accéléré leur désengagement (Allemagne, Suisse). D'autres pays qui envisageaient d'avoir recours au nucléaire y renoncent devant l'hostilité de leur opinion publique (Italie).
- Le coût du kWh nucléaire est en net augmentation du fait des investissements à réaliser pour résister à tout dysfonctionnement des sites nucléaires, quelle qu'en soit l'origine : accident industriel, chute d'avion, attentat... mais aussi

d'une sous-estimation chronique des coûts de maintenance et d'aval du cycle du combustible nucléaire. Cela intervient alors que l'essentiel du parc nucléaire mondial approche l'âge de 30 ans, pour une durée de vie initialement prévue de 40 ans. Cet âge pourrait être dépassé moyennant d'importants investissements pour renouveler des composants. L'ampleur des dépenses pourrait compromettre l'intérêt économique de l'exploitation des centrales âgées sachant que l'on ne sait quelle pourrait être leur durée d'exploitation en toute sécurité.

- Le développement du nucléaire est maintenant fortement ralenti. La faiblesse des commandes industrielles contribue à accroître les coûts d'une industrie qui ne dispose plus d'un effet de série sur les constructions de réacteurs.

D / MOBILISER DES FINANCEMENTS INTERNATIONAUX ET PASSER À L'ACTION

La concrétisation des promesses de financement

Après deux années 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 de financement inscrites dans l'Accord de Copenhague de 100 milliards de dollars de financement de transferts nord-sud additionnels à atteindre pour 2020 et qu'ils abondent le Fonds Vert. Sans cela, 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.

L'aide à la mise en place d'actions d'atténuation dans les pays en développement

Le récent cycle de négociation a marqué par une avancée 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. 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. 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 ces stratégies puis pour leur phase de mise en œuvre progressive. Cela nécessite une préparation et un renforcement des capacités importants, notamment dans les pays africains manquant souvent de capacités de montage de projets et d'organisation institutionnelle. Dès lors, les méthodologies mêmes d'élaboration de ces stratégies seront au cœur des enjeux des années à venir. De plus en plus de pays en développement progressent dans l'élaboration de leur stratégie nationale « climat, énergie 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 aux autres pays.

E / DÉTERMINER LES ENGAGEMENTS DES PAYS

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 pour permettre de fonder le système post 2015 sur des critères objectifs et des engagements proportionnés.

L'élaboration de modèles incluant des approches économiques précises

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. Certes, la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont brouillé les cartes. Mais 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. Il importe donc de réaliser des travaux de prospective précis, quantifiés, de ce que représentent concrètement, d'un point de vue économique et social, ces transformations. Chiffrer les coûts de la transition énergétique est indispensable pour montrer que s'engager dans un modèle de développement sobre en carbone est bénéfique. Les pays développés notamment, doivent s'engager rapidement dans cette transition, leurs infrastructures énergétiques dont beaucoup datent du premier choc pétrolier, étant à remplacer.

L'appréciation de 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 vu celles-ci dérapier. En outre, 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.

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 due à l'échec de la conférence de Copenhague. Le sentiment qu'aucune avancée majeure n'est possible a pour conséquence une défiance vis-à-vis du cadre de négociation des Nations Unies, et pire un net dé-

sintérêt vis-à-vis de l'enjeu du changement climatique. 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 ». Il n'est pas du tout certain que la publication du nouveau rapport du GIEC puisse inverser cette tendance.

- D'autre part, la montée en puissance d'un « climato scepticisme » et, plus grave 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 les valeurs de réduction recommandées par le GIEC. Ce pessimisme est d'autant plus dangereux qu'il annihile l'action en laissant penser que, de toute façon, il est trop tard pour sauver la situation. Or, plus de temps est perdu, plus les drames humains et environnementaux seront insupportables et irréversibles.

Or, réussir le défi de la transition vers de nouveaux modèles de développement, dans les pays développés comme dans les pays en développement, ne pourra se faire sans l'adhésion et l'appui de la société dans son ensemble. Le débat public n'est pas suffisamment engagé pour qu'un mandat clair soit donné aux responsables politiques. Il en résulte de leur part une difficulté à prendre des engagements et des positions claires en matière d'énergie et de climat par crainte d'un rejet par les populations.

F / LES AVANCÉES À RÉALISER

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 inventaires 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. La 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 outre, 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. Cette évolution ne peut que s'inscrire dans une perspective à long terme, celle d'une convergence des modes de développement, un enjeu 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

Les mêmes engagements ne pourront être attendus des pays développés, des pays émergents et des pays en développement. Il faudra dans la progression dans la lutte contre le changement climatique tenir compte des différences sociales, entre États mais également entre territoires. C'est pourquoi, de plus en plus, les pays parlent de « CBDRRC », tenant compte non seulement des responsabilités différenciées mais aussi des capacités différenciées. La prochaine négociation devra assurer une répartition équitable de l'effort, tenant compte des conditions démographiques, économiques, sociales, de développement, des disponibilités de ressources naturelles et du 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.

La proposition de l'Union Européenne

L'Union Européenne propose de développer un approche flexible et évolutive de l'équité afin de tenir compte des changements dans les responsabilités et les capacités des pays. Elle refuse l'idée d'une application mathématique stricte et définitive pour répartir les responsabilités. La méthode de répartition devra pouvoir tenir compte des évolutions pour éviter une nouvelle solution binaire et rapidement périmée.

La reconnaissance de ce besoin d'équité et de l'importance de 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.

La mise en valeur des initiatives locales

En contrepoint de la négociation climat, les initiatives de pays, de collectivités territoriales, du secteur privé et d'ONG avancent. Ces projets sont la preuve que des pays et des populations sont engagés, que des changements sont possibles, et favorables. Avoir

des exemples concrets d'actions pouvant être mises en œuvre sur le terrain permet de donner une matérialité et d'ancrer dans la quotidien ces négociations trop déconnectées de la réalité des citoyens. Il faut donc mettre ces initiatives en valeur, à la fois pour qu'elles puissent être dupliquées et diffusées, mais également pour donner à voir ce que peuvent être des changements dans nos modes de vie et nos comportements. Les difficultés inhérentes à la négociation internationale sur le changement climatique ont eu pour effet de réorienter le débat à partir d'une dynamique partant du terrain. Et donc sur la nécessité d'élaborer des stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique pour tous les États sans exception qui allie atténuation, adaptation, développement socio-économique, protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté.

Les villes et régions du monde, réunies au sein de réseaux (ICLEI⁴, CGLU⁵, NRG4SD⁶ 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 ». Elle a inscrit l'adaptation comme une clé des stratégies transversales de planification à long terme des collectivités et a fixé des priorités. En septembre 2013, les représentants des villes et collectivités du monde entier ont signé la Déclaration de Nantes, dans laquelle ils s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre le changement climatique.

La Déclaration de Nantes

Les représentants d'une vingtaine de réseaux mondiaux fédérant « la quasi-totalité » des villes et collectivités des cinq continents se sont engagés, le 28 septembre, « à mobiliser » dans leurs « budgets locaux les financements nécessaires à la mise en œuvre d'actions à faible intensité carbone ». La Déclaration de Nantes constitue une feuille de route des Gouvernements locaux pour 2013-2015.

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'émissions, dotée d'un système d'enregistrement et de supervision.

Ces changements sont la preuve d'une prise de conscience quant à la nécessité absolue d'agir sans attendre que ne se débloque 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.

Néanmoins, ces dynamiques sont encore inégalement réparties sur le globe. Si les gran-

⁴ International Council for Local Environmental Initiatives

⁵ Cités et gouvernements locaux unis

⁶ Network of Regional Governments for Sustainable Development

des 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 indispensables à la réussite de telles initiatives.

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 de plus en plus fortes entre territoires. 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. Ainsi, tous les acteurs qui peuvent avancer dans la mise en œuvre de technologies et d'actions pour réduire les émissions et d'outils de planification seront les principaux instigateurs du changement.

Les institutions internationales doivent prendre en compte la capacité de la société civile à contribuer à l'élaboration des décisions, à leur rôle de relai à chaque niveau et à leur contribution à une mise en œuvre effective dans les territoires, dans les entreprises et au plan des comportements personnels. C'est la clé pour progresser vers un niveau plus élevé de culture, de solidarité et de civilisation.

La mise en place d'un pouvoir renforcé au niveau international nécessite de consolider de façon symétrique les contre-pouvoirs. La création d'espaces de dialogue public et de débat doit satisfaire cette exigence de démocratie. Il s'agit de faire vivre les conflits, d'en tirer des choix collectifs et se protéger de la domination d'une seule classe d'intérêts. Une meilleure reconnaissance du rôle des acteurs non-étatiques permet d'avancer en faveur de la transparence et de la démocratisation des organisations internationales. Par sa liberté vis-à-vis d'intérêts nationaux lui conférant une légitimité plus grande sur les questions transfrontalières, la société civile apporte alors une expertise de terrain. Le changement de son statut « d'observateurs » à celui de « partenaires » serait un gage du rôle qu'elle peut jouer. Cette articulation territoire/forum multi-acteurs peut constituer la clé de voûte d'une nouvelle architecture d'une gouvernance mondiale.

Cette citoyenneté mondiale, qui entremêle de façon indissociable le global et le local, doit déboucher sur une conception commune des droits humains prolongeant la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée lors de la constitution des Nations Unies. Cette citoyenneté doit maintenant intégrer des obligations collective dans un cadre planétaire, notamment vis à vis de la Terre et de la protection des écosystèmes. C'est cette volonté de solidarité et de justice qui nourrira l'émergence d'une nouvelle capacité collective d'action.

Ces évolutions dans les comportements et prises de décision de chacun devront être accompagnées et soutenues au niveau international par un cadre de gouvernance fort. Or, force est de constater que monde évolue souvent plus rapidement que ne sont élaborés et signés les accords internationaux.

5 / L'INDISPENSABLE IMPLICATION DES CITOYENS ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS SON ENSEMBLE

L'implication concrète des collectivités locales, des entreprises, des associations, des populations et de chaque citoyen de la planète sera donc toute aussi déterminante que les avancées du processus et l'engagement des Etats. Ce sera même certainement un facteur de relance de la négociation. L'élan devra venir par le bas, afin de résonner jusque dans les sphères de décision qui pourront ainsi soutenir les changements en cours. La compréhension des enjeux, la formation, le renforcement des capacités notamment pour la société civile des pays en développement, seront déterminants. A l'évidence, le succès opérationnel du prochain accord sera proportionnel au nombre de personnes impliquées.

De nombreuses expériences alternatives dans le monde esquissent, pragmatiquement, les voies possibles vers une transition écologique et sociale. L'implication de chaque citoyen ne pourra se faire sans partager une vision commune du futur vers lequel tendre. Il faut aussi donner à chacun les moyens d'appréhender les enjeux actuels, d'avoir la capacité de répondre à ces défis, à son échelle, de s'impliquer dans ces changements grâce à une participation effective à la prise de décision. Parvenir à une telle implication de tous passera par l'élaboration d'une promesse à la personne, une vision de ce que peut être une vie réussie dans ce nouveau contexte. Sans cela, le concept de développement durable restera perçu comme intellectuel et froid et ne suscitera guère d'enthousiasme, même s'il est maintenant au cœur des discours politiques. Or, aujourd'hui, l'intérêt des médias et des populations s'est fortement affaibli depuis la Conférence de Copenhague. Il s'agit d'inverser cette tendance, de donner l'envie d'agir dès lors que des solutions existent et que des pratiques l'attestent.

A / LA COMPRÉHENSION DES ENJEUX PAR L'OPINION PUBLIQUE ET L'ADHÉSION À LA TRANSFORMATION DES MODES DE VIE

Jusqu'à maintenant la question climat est restée hors de portée de la compréhension des populations, les négociations climat étant complètement opaques et inintelligibles pour les non-initiés. Elle est également perçue comme une contrainte de plus pour les ménages dans un contexte déjà difficile, dans les pays développés touchés par la crise comme dans les pays en développement. Comment, dans un tel contexte, susciter l'adhésion ?

L'appropriation par les populations de l'enjeu climatique

L'appropriation par les populations de la question du changement climatique reste encore partielle. Avec finalement des écarts faibles entre pays, on constate la situation suivante :

- Un repérage du changement climatique en cours, parfois à partir de constats personnels, parfois à travers les retranscriptions par les médias, notamment les images de la télévision.
- Une compréhension moins émotionnelle et plus précise du processus du changement climatique maintenant largement intégré dans les cursus éducatif.

- Une connaissance très inégale des solutions possibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation au changement climatique au plan technique et plus encore pour ce qui concerne les conditions économiques et opérationnelles de mise en œuvre.
- Un manque de visibilité de l'évolution future des modes de vie qui caractériseront les différents pays dans l'hypothèse d'une réduction effective d'ici 2050 des émissions mondiales compatible avec les nécessités décrites par le GIEC.

Le dernier point est le plus important car de cette situation résulte les attitudes suivantes :

- Une incapacité à ajuster leurs choix d'achat et leurs comportements quotidiens en fonction du changement climatique, y compris très souvent de la part de personnes conscientes de la gravité de ces dérèglements ;
- Une absence de mandat exprimé en direction des responsables politiques comme ayant un caractère prioritaire, sachant que les attentes portent évidemment surtout sur l'amélioration des conditions de vie, l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé...

Cette absence de demande claire rejaillit sur la négociation climat à travers la crainte que des prises d'engagements élevés, pourtant jugés nécessaires, ne débouchent sur un rejet des politiques de mise en œuvre par les opinions publiques.

Dès lors, la négociation climat ne pourra pas obtenir une adhésion massive de la part des populations et ainsi un engagement fort des responsables politiques tant que les citoyens n'auront pas la preuve d'un mode de vie satisfaisant pour eux et pour leurs enfants dans un monde qui applique les fortes réductions d'émissions de gaz à effet de serre demandées.

La présentations des solutions possibles : l'élaboration de récits de vie

Cela signifie qu'il faut progresser dans :

- La description précise des solutions techniques, énergétiques, d'organisation collective et de comportements individuels qui s'inscrivent dans de telles trajectoires de réduction globale des émissions.
- Cette description doit être effectuée au plus près des conditions concrètes de vie des familles, qu'il s'agisse de l'alimentation, du confort domestique, des transports, de la santé, de la consommation courante et des loisirs... (en intégrant les consommations de biens industriels, de production agricoles, de services, de transport...).
- Elle doit également être validée par une quantification des consommations énergétiques et alimentaires, des émissions de gaz à effet de serre et des impacts sur le revenu des familles.
- Cette description des modes de vie doit pouvoir concerner tous les pays au plus près des réalités, en ville ou à la campagne.

Si la question du changement climatique est insuffisamment appropriée, c'est notamment parce que les éléments susceptibles de générer une prise en charge dans l'action restent trop généraux.

Faire progresser la négociation sur le changement climatique nécessite non seulement

un effort éducatif et d'information qui n'a jamais encore été entrepris à l'échelle indispensable, mais surtout une transcription concrète dans la vie de familles de par le monde, dans laquelle chacun puisse se reconnaître et avoir ainsi la preuve d'une vie future satisfaisante possible en fonction des capacités de progrès possibles dans tous les pays et dans un monde qui par ailleurs évite les dégâts et les conflits que provoquerait une aggravation du changement climatique.

Les populations, pour retrouver la confiance dans un avenir réussi en 2050, doivent être en mesure de se projeter à cet horizon, et de s'imaginer leur vie, non plus en termes de chiffres et de contraintes, mais d'impacts sur leurs consommations, leurs choix de transport, leurs loisirs, leurs relations aux autres, au quotidien.

L'enjeu est de donner envie aux gens de découvrir ce que pourrait être un autre modèle de développement, et surtout leur donner envie de s'impliquer dans sa mise en place. Faire redescendre la négociation au cœur de la vie des gens et se placer au niveau de leurs préoccupations quotidiennes.

La promesse à chaque personne en un avenir réussi

Il est temps, maintenant, d'aller à la rencontre des gens, afin de construire ensemble des récits de vie désirables, en prenant en compte les préoccupations au cœur du quotidien des populations.

Pour cela, il faut dégager la perspective d'une vie personnelle épanouissante, d'un avenir individuel réussi, avec un accès à des biens et services dont beaucoup sont privés. La responsabilité individuelle en faveur d'un intérêt commun ne sera acceptée que si elle est associée à une promesse à la personne d'un chemin de vie réussi, plus enrichissant que celui qu'elle laisse derrière elle. Sans cela les conquêtes démocratiques seront inévitablement remises en cause. C'est là la nouvelle composante indispensable d'un développement durable.

Le développement durable doit donc affirmer et intégrer l'opportunité d'un nouveau champ d'expansion pour l'humanité, compatible avec les contraintes identifiées. Chacun d'entre nous a, grâce aux technologies d'information et de communication, la faculté d'accès à plus de personnes, plus de connaissances et à plus d'expressions culturelles que toutes les générations qui l'ont précédé. Un nouvel horizon s'ouvre. La communication, la créativité culturelle, l'accès aux autres constituent des biens infinis, sur lesquels on pourra bâtir des dynamiques collectives, où s'inscriront des parcours de vie individuelle satisfaisants.

Un nouvel imaginaire reste à construire au plus loin des rêves distillés par la publicité pour des consommations exubérantes (et son principal vecteur, les médias) ou à l'inverse mettent en scène des visions catastrophiques du futur.

Le développement durable du XXIème siècle consiste à basculer d'une société de consommation prédatrice à l'encontre de la planète vers une société relationnelle, légère, qui ouvre de nouvelles perspectives d'enrichissement personnel à travers la relation humaine, la connaissance et l'expression personnelle.

Conclusion

l'émergence d'une nouvelle vision du monde

C'est une nouvelle vision du monde qui se dégage de ces constats. La nature des évolutions à venir reste encore incertaine, il est donc difficile de s'engager sur une voie dont les contours sont flous. Mais le modèle actuel n'est plus tenable, plus durable. Il faut tirer profit de ces bouleversements pour s'engager vers un nouveau modèle de civilisation, à même de réussir ce que le précédent n'est pas parvenu à faire : offrir au plus grand nombre des perspectives de vie réussie, quel que soit le lieu de naissance sur la planète, quel que soit le milieu de vie, quel que soit le pays. Chacun doit pouvoir, dans le monde que nous avons l'opportunité unique aujourd'hui de dessiner, se projeter dans un avenir désirable, respectueux à la fois de ses semblables et des écosystèmes qui l'entoure. Le défi est immense. Mais les perspectives ne pourront être que meilleures que celles qui s'imposeront à l'humanité si cette dernière choisit la voie de l'inaction.

L'enjeu des années à venir sera d'assurer l'équité de l'accès de tous les peuples à une voie de développement qui reste à inventer, capable de concilier le respect des besoins de chacun et des générations futures avec la protection de la planète et de ses ressources. Construire la confiance, entre les pays et au sein de chaque société, sera indispensable pour enclencher les grands changements dans lesquels l'humanité doit s'engager.

Annexe

Les jeux d'alliances entre les pays

1 / LE RAPPROCHEMENT UE / PAYS EN DÉVELOPPEMENTS CITOYENS ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS SON ENSEMBLE

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.

A 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.

Il s'appuie 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 soutient 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 cohérente 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 pour parvenir à un consensus sur le futur accord: ils devront œuvrer de concert afin de les attirer dans un accord climatique équitable.

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 PMAs et s'exprimant de façon autonome par rapport au G77.