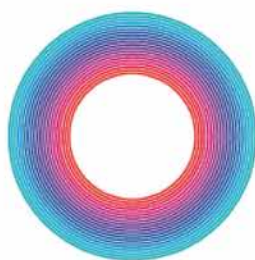


Note de décryptage

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Du 1^{er} au 12 décembre 2014, Lima, Pérou



LIMA COP20 | CMP10

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS
SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO 2014



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE

la francophonie

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE
POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD



Ce document a été préparé par **Futur Facteur 4** pour le compte de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'une ou l'autre de ces organisation, ni celle de la présidence de la CdP20.

Vous pouvez consulter cette Note de Décryptage en ligne à :

www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub.php?id=16

Impression faite à Lima par Grafica3.

Note de décryptage

des négociations de la CdP-20 sur les changements climatiques

Ce dossier a été réalisé par :

Emeline **DIAZ**

Pierre **RADANNE**

Conception graphique : Émilie Chéron

Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : ifdd@francophonie.org

Site Internet : www.ifdd.francophonie.org

Financé par :

Le Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International français, l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME).

La note de décryptage est destinée à faciliter la compréhension 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 technique ;
 - décrire le processus, son état d'avancement, les sujets en débat et les difficultés rencontrées et les facteurs de 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 des concepts de la négociation climat.

La note existe également en version anglaise et espagnole.





Résumé - Le 4^{ème} cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

Après la confirmation de la gravité du changement climatique en 1985, le 1er rapport du Groupe Intergouvernemental des Experts du Climat (GIEC) a débouché sur un traité international adopté par tous les pays, la Convention de Rio de 1992, qui reconnaît le changement climatique et appelle les pays à agir en fonction de leurs responsabilités et capacités. Après le constat d'un engagement insuffisant dans la lutte contre le changement climatique, le Protocole de Kyoto a réalisé une avancée avec la fixation pour les pays développés d'engagements de réduction de leurs émissions pour la période 1990-2012. Mais sans les Etats-Unis.

Des engagements très inégaux de la part des pays développés d'ici 2020

Le cycle de négociation suivant a été marqué par de grandes difficultés : les engagements repris par les pays développés pour la période 2013-2020 ont été très insuffisants pour endiguer le changement climatique. Mais surtout de nombreux pays ont commencé de se désengager du Protocole de Kyoto par refus des obligations juridiques qu'il implique. Il s'agit du Japon, de la Russie, de la Nouvelle Zélande, tandis que le Canada est purement et simplement sorti du Protocole de Kyoto et s'est placé dans la même situation que les Etats-Unis. L'horizon de 2020 se rapprochant déjà, s'engage un 4^{ème} cycle de négociation.

Mais aussi des avancées majeures

Néanmoins la période récente a marqué des avancées décisives :

- Les rapports successifs du GIEC sont parvenus à faire reconnaître un objectif commun : rester en deçà d'un réchauffement de 2°C par rapport à la période préindustrielle car au-delà, c'est la capacité à nourrir une humanité qui atteindra 9,5 milliards d'habitants en 2050 qui se trouvera compromise.
- Ces dernières années, les pays ont fini par s'accorder sur cette obligation qui modifie profondément les termes de la négociation puisqu'il s'avère indispensable que tous les pays contribuent à la lutte contre le changement climatique. Riches et pauvres. Dans des proportions évidemment variables.
- C'est donc la question même de la forme de développement qui se trouve posée. Il va falloir dépasser et résoudre les inégalités héritées de l'histoire. Le financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays en développement est donc devenu un enjeu central.

Un changement de méthode

Cette montée des enjeux a impliqué des changements de méthode de négociation en mobilisant d'abord les chefs d'Etat et de Gouvernement. Ce fut l'objectif du Sommet organisé par Mr. Ban Ki Moon le 23 septembre à New York.

Le calendrier va être ensuite très serré :

- Définir le cadre politique de la fixation des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre par les pays en cohérence avec l'objectif de stabilisation du climat en dessous d'un réchauffement de 2°C et la façon de répartir des efforts lors de la conférence de Lima de début décembre.
- Amener après chaque pays à définir sa contribution pour le début du printemps 2015.
- Ensuite, le plus dur, ajuster dans la négociation pendant les 6 mois qui suivent les engagements des pays afin qu'ils soient équitablement répartis.
- Aboutir à la conférence de Paris de décembre 2015 doit en-

fin aboutir à un accord politique intégrant tous les pays pour la période 2020-2030.

30 ans après la compréhension du processus du changement climatique, la négociation entre dans le dur. Si l'on ne parvient pas à des engagements suffisants de la part des pays, la dégradation du climat va vite devenir irrattrapable. Or, les relations internationales se sont fortement dégradées ces dernières années tandis que la crise économique et financière a réduit le soutien financier aux pays en développement.

Il faut donc réussir une négociation à 193 pays dans un délai très court et un contexte politique et économique particulièrement difficile.

Réussir cette nouvelle séquence de négociation implique de progresser sur 3 fronts :

- La négociation entre Etats avec des engagements qui soient non seulement élevés mais aussi qui soient effectivement tenus dans la réalité. Il va donc falloir négocier des engagements et contributions des pays qui soient équitables, obtenir une transparence dans leur réalisation et consolider les accords obtenus dans la négociation par des règles de respect en droit international.
- La mobilisation dans l'action à tous les niveaux : les Etats, les entreprises, les collectivités locales, les citoyens. Bref parvenir à mettre toute l'humanité en marche. Dans le sens d'un usage plus efficace de l'énergie, de la valorisation des énergies renouvelables à la place de l'utilisation des combustibles fossiles, de la généralisation du recyclage, de la protection des forêts... Autant de choix et d'actions positifs pour l'humanité toute entière. En termes de réduction des impacts négatifs, mais surtout de créations d'emplois, de réduction des dépenses, de cohésion sociale, d'accès au développement... La mise en évidence des bénéfices de la lutte contre le réchauffement climatique sera déterminante pour amener chaque pays sur le chemin d'un accord ambitieux incluant tous les pays.
- Du fait de l'importance de cette négociation, il est essentiel d'impliquer les citoyens. Sans leur soutien, les responsables

politiques n'auront pas le mandat indispensable pour des décisions majeures. En outre, l'adhésion des citoyens est indispensable pour la réalisation concrète des actions. Il est essentiel non seulement d'aider chacun à comprendre ces enjeux décisifs, mais surtout de donner à chacun des garanties quant à ses conditions de vie pour lui et pour ses enfants. La conférence de Paris doit être la première conférence climat qui s'adresse à la personne.

- Progresser sur les deux derniers points est essentiel pour remonter le niveau de la négociation internationale. On est au pied du mur, car on ne peut pas reporter l'échéance. En effet, pendant que les pays se renvoient la balle, le climat se dégrade. Irrémédiablement.

Les attentes pour la conférence de Lima

La 20^{ème} Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se tiendra à Lima, au Pérou, du 1er au 12 décembre 2014 sera décisive pour la réussite de l'accord de 2015 sur le post-2020. Ce dernier sera nécessairement le fruit de deux années de préparation et de négociations intenses, à Lima puis à Paris.

La Conférence de Lima devra dresser un cadre global, un calendrier, une première structure solide et faisant consensus du texte d'Accord futur. Il faudra aussi renforcer la confiance, profondément ébranlée depuis la conférence de Copenhague de 2009 et avancer sur les questions d'équité et de solidarité, afin que tous les pays puissent progresser vers un nouveau modèle de développement.

En somme, il s'agit de réfléchir à ce que serait une négociation réussie, quelles sont les pistes pour y parvenir et comment dépasser les blocages actuels.

Les principaux sujets à traiter lors de la Conférence de Lima :

- la structure et les éléments du nouvel accord
 - la nature, le contenu et le calendrier des contributions des pays
 - les financements
 - le développement des initiatives en cours
-

Il s'agira ensuite durant les mois précédents la Conférence de Paris d'éviter l'enlisement d'une négociation qui n'a cessé de se complexifier avec le temps et donc de devenir de plus en plus opaque pour l'extérieur du cercle des négociateurs. Avec donc le risque de voir le soutien de l'opinion publique s'affaiblir alors que des choix décisifs doivent être faits.

Avec un double constat fait depuis l'entrée dans ce nouveau cycle de négociation :

- "Le temps ne joue pas en notre faveur¹". C'est le constat fait par Mr. Ban Ki Moon, car la dégradation du climat s'accroît. Le dernier rapport du GIEC a été clair : les changements climatiques sont sans équivoque et de nature anthropique. Leurs effets se font déjà fortement sentir dans de nombreuses parties du monde : inondations en Europe et au Moyen-Orient, sécheresses en Australie, événements climatiques extrêmes en Asie ou encore aux Etats-Unis. Mais rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit dès maintenant.
- Et, malgré cela, l'écart entre la trajectoire de diminution des émissions mondiales et les engagements pris de réduction des émissions se creuse, ce qui rendra d'autant plus difficile les efforts d'atténuation après 2020 et augmentera le coût de l'adaptation. Il est indispensable de réussir un accord impliquant tous les pays dans le cadre des Nations Unies avec un niveau d'ambition élevé pour parvenir à stabiliser le climat.

Ce qui est en question, n'est pas seulement la signature d'un accord entre Etats, c'est la mise en mouvement de toute l'humanité, Etats, entreprises, collectivités territoriales, sociétés

¹ "Time is not on your side."

civiles jusqu'à chaque citoyen.

- Cette prise de conscience de la nécessité d'agir à différents niveaux est désormais actée : le défi climatique ne pourra être résolu sans la compréhension par les populations des enjeux, sans l'implication du plus grand nombre, et sans l'émergence d'initiatives à tous les échelons et par tous les acteurs de la société civile. Le secrétaire général des Nations Unies, Mr. Ban Ki Moon, a lancé un signal clair, en affirmant que chacun pouvait, à son échelle, faire un pas et agir en cohérence avec les enjeux climatiques². "Pon tu parte"³, slogan de la Conférence de Lima, souligne cette importance de l'action individuelle et de l'engagement des citoyens, décisifs dans la réussite des négociations.



² "Everyone can step up and take climate action" Ban Ki Moon.

³ "Fais ta part."

Table des matières

- p. 4 **RÉSUMÉ - LE 4^{ÈME} CYCLE DE NÉGOCIATION CLIMAT QUI S'OUVRE SERA DÉCISIF**
Les attentes pour la conférence de Lima
- p. 13 **1 / UNE NOUVELLE NÉGOCIATION QUI S'APPUIE SUR DES APPORTS SCIENTIFIQUES RENFORCÉS**
- p. 13 **1.1 / Le cadre scientifique : la reconnaissance par tous de l'urgence de la situation**
- p. 14 **1.2 / L'évolution constatée des émissions de gaz à effet de serre et du climat.**
- p. 15 **1.3 / Les scénarios élaborés sur l'horizon 2100 et leurs conséquences**
- p. 18 **1.4 / Les effets de tels scénarios**
- p. 19 **1.5 / Les impacts du changement climatique**
- p. 24 **1.6 / Les implications de ce constat : Comment tenir l'objectif ?**
- p. 25 **2 / LES TROIS AXES INDISPENSABLES D'UN NOUVEL ACCORD : APPROPRIATION, ACTION, NÉGOCIATION**
- p. 27 **2.1 / L'inscription dans la vie personnelle**
- p. 28 **2.1.1 / Appropriation et légitimation des actions à tous les échelons**
- p. 29 **2.1.2 / L'adhésion des populations comme condition de l'engagement politique**
- p. 31 **2.1.3 / La promesse à chaque personne d'un avenir réussi**
- p. 31 **2.2 / Le passage à l'action de l'humanité toute entière**
- p. 31 **2.2.1 / Faire converger les actions concrètes et la négociation internationale**
- p. 32 **2.2.2 / Le Sommet des solutions organisé par Mr. Ban Ki Moon, Secrétaire Général des Nations Unies**
- p. 35 **2.2.3 / L'agenda positif pour le passage généralisé à l'action.**
- p. 36 **2.2.4 / L'approfondissement des stratégies et des plans d'action nationaux**
- p. 38 **2.2.5 / La progression des initiatives**
- p. 39 **2.2.6 / Le rôle croissant de la mise en mouvement de la société civile**
- p. 40 **2.2.7 / Apporter la preuve que de nouvelles voies de développement seront bénéfiques à tous**
- p. 41 **2.2.8 / Avancer dans une nouvelle transition énergétique**

p. 43	3 / EVOLUTION RÉCENTE DE LA NÉGOCIATION
p. 43	3.1 / La nécessité d'une " vision partagée ", de Bali à Durban
p. 45	3.2 / Les engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto
p. 45	3.2.1 / Mais le Protocole de Kyoto n'a pas eu l'efficacité escomptée, pour 2012.
p. 47	3.2.2 / Un objectif chiffré et des mécanismes de flexibilité
p. 48	3.2.3 / Des engagements juridiquement contraignants
p. 49	3.3 / La deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto
p. 49	3.3.1 / Les objectifs pour la période d'engagement 2013-2020
p. 51	3.3.2 / La continuité légale de la deuxième période d'engagement
p. 52	3.3.3 / L'utilisation des mécanismes de flexibilité dans la deuxième période d'engagement
p. 55	3.3.4 / La nécessité de réexaminer l'ambition des engagements pour 2020
p. 56	4 / DES CONTRIBUTIONS DE TOUS DANS UN ACCORD UNIQUE
p. 57	4.1 / La question politique délicate de la différenciation des situations des pays
p. 59	4.2 / Les contributions des pays, épine dorsale de la nouvelle négociation
p. 59	4.2.1 / Des engagements ou des contributions des pays
p. 60	4.2.2 / Le contenu à inclure dans les contributions
p. 63	4.2.3 / Comment faire en sorte que le plus grand nombre de pays déposent leur contribution ?
p. 63	4.3 / Les élargissements successifs du processus de négociation
p. 65	4.4 / Les composantes clés des négociations pour la conférence de Lima
p. 67	4.5 / La question des financements
p. 67	4.6 / Les autres éléments du prochain accord
p. 67	4.7 / Le calendrier de négociation jusqu'à la conférence de Paris
p. 70	5 / LES ÉLÉMENTS TECHNIQUES DE LA NÉGOCIATION
p. 70	5.1 / L'adaptation
p. 70	5.1.1 / Le cadre pour l'adaptation issu de Cancún
p. 71	5.1.2 / Les actions d'adaptation
p. 72	5.1.3 / Le Comité d'Adaptation
p. 73	5.1.4 / Le financement de l'adaptation
p. 75	5.1.5 / Un mécanisme de prise en charge des pertes et préjudices
p. 75	5.1.6 / L'adaptation dans l'accord de 2015
p. 77	5.2 / Les transferts de technologie
p. 79	5.3 / Le renforcement des capacités
p. 79	5.4 / La transparence de l'action et du soutien
p. 82	5.5 / Le mécanisme REDD+

p. 83	5.6 / Le programme de travail sur l'agriculture
p. 84	5.7 / Un programme de travail sur l'éducation
p. 85	5.8 / Les travaux visant à aider à rehausser les engagements d'ici 2020 et au-delà
p. 85	5.8.1 / Les travaux des groupes de contact sectoriels de l'ADP.
	6 / LE FINANCEMENT
p. 93	6.1 / Le financement dans les Accords de Copenhague
p. 95	6.2 / Le financement du régime post-2020
p. 96	6.3 / Le Fonds Vert pour le Climat
p. 97	6.3.1 / Le rôle d'entraînement du Fonds Vert pour le Climat
p. 98	6.3.2 / La mise en place opérationnelle du FVC
p. 99	6.3.3 / La dotation du FVC
p. 99	6.3.4 / La place des questions de financement dans le prochain accord
p. 99	6.3.5 / La valorisation dans la négociation des bénéfices économiques des actions
p. 100	6.3.6 / Nouveaux mécanismes de marché et Cadre des diverses démarches
	7 / LE POINT CLÉ DU NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATION : LES PROPOSITIONS D'ENGAGEMENTS ET DE CONTRIBUTIONS PAR LES PAYS
p. 101	7.1 / Des contributions de tous basées sur la solidarité
p. 102	7.1.1 / Les principes de constitution des contributions
p. 103	7.1.2 / L'équité dans le cadre du Protocole de Kyoto
p. 105	7.2 / Les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN)
p. 106	7.2.1 / Le contenu des CPDN
p. 108	7.2.2 / Le soutien aux actions d'atténuation des pays en développement
p. 109	7.2.3 / Le champ couvert par les CPDN
p. 110	7.3 / Les premières annonces d'engagement et de contribution
p. 111	7.4 / Le calendrier d'élaboration des CPDN
p. 112	7.5 / Le processus d'examen des contributions nationales
p. 112	7.6 / Le draft text, base de travail pour Lima
p. 113	7.7 / La création d'un cadre de garantie de respect des engagements
p. 113	7.8 / Le vote parlementaire
	8 / LA NATURE JURIDIQUE DE L'ACCORD INTERNATIONAL
	9 / CONCLUSION L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE VISION DU MONDE.

1 / Une nouvelle négociation qui s'appuie sur des apports scientifiques renforcés

Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) a publié son cinquième rapport d'évaluation (AR5), qui présente aux gouvernements les données scientifiques les plus récentes sur la physique et les conséquences du changement climatique, sur ses impacts sur les scénarios possibles et les actions à engager.

Le constat est clair, et admis par tous les Etats : l'objectif défini par la Convention de Rio exige de limiter le réchauffement climatique à 2°C par rapport au niveau préindustriel. Pour y parvenir, il faut engager des actions beaucoup plus fortes que celles des politiques actuelles.

1.1 / LE CADRE SCIENTIFIQUE : LA RECONNAISSANCE PAR TOUS DE L'URGENCE DE LA SITUATION

ZOOM SUR

LE GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC)

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

...

...

conséquences du changement climatique, et à envisager, à travers des scénarios, les stratégies possibles d'adaptation et d'atténuation.

Entre septembre 2013 et avril 2014 ont été publiés des trois volumes du 5^{ème} rapport du GIEC :

- le volume 1 sur les avancées scientifiques concernant l'évolution du climat depuis le dernier rapport de 2007.
- le volume 2 sur les impacts, les vulnérabilités et l'adaptation au changement climatique
- le volume 3 sur l'atténuation du changement climatique
- Un rapport de synthèse adopté par les Etats sera présenté le 26 octobre 2014 à Copenhague.

1.2 / L'ÉVOLUTION CONSTATÉE DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE ET DU CLIMAT

Un réchauffement d'origine anthropique

- Le GIEC estime désormais " extrêmement probable " (probabilité supérieure à 95 %⁴) que l'élévation de la température terrestre relevée depuis le milieu du XXe siècle est majoritairement le fait de l'accumulation des gaz à effet de serre d'origine humaine, principalement du fait de l'usage de combustibles fossiles.

- Entre 2000 à 2010, les émissions ont augmenté de 2,2 %⁵ par an contre 0,4 % en moyenne au cours des trois décennies précédentes. Si ce rythme se poursuivait, le seuil des 2 °C de hausse de la température globale serait franchi dès 2030.

Les principales conclusions du 1^{er} volet du 5^{ème} rapport du GIEC.

Le volume 1 "Changement climatique 2013 : les éléments scientifiques" du cinquième rapport du GIEC a été publié en septembre 2013, il a fait le point sur les avancées scientifiques concernant l'évolution du climat. Ses principaux constats :

- La température moyenne mondiale a augmenté de 0,85°C entre 1880 et 2012 ;
- La première décennie du 21^{ème} siècle a été la plus chaude depuis 1850. La période 1983-2012 a probablement été la plus chaude depuis 1400 ans. Les dix années les plus chaudes depuis 1850 ont eu lieu depuis 1997, 2005 et 2010 étant les deux plus chaudes.
- Le niveau moyen des mers s'est élevé de 0,19 mètre au cours de la pé-

⁵ Notamment du fait du retour à l'usage du charbon

⁴ Cette probabilité était de 90% dans le 4^{ème} rapport

riode 1901–2010. Et il augmente de plus en plus vite : sur la période 1993–2010, la hausse du niveau des mers était deux fois plus rapide que sur la moyenne 1901–2010.

- 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 ont été modifiées, avec une distribution plus inégale.

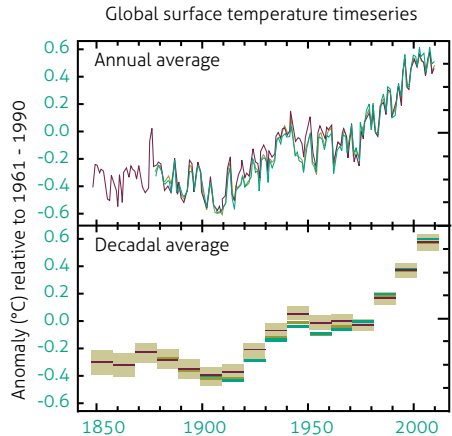


Figure 1.

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

Divers analyses, publiées ces derniers mois, vont dans le sens du constat du GIEC⁶.

1.3 / LES SCÉNARIOS ÉLABORÉS SUR L'HORIZON 2100 ET LEURS CONSÉQUENCES

Une augmentation de la température d'ici à 2100 qui sera comprise entre 0,3°C et 4,8°C

Le GIEC a défini 4 scénarios, qui diffèrent notamment par la quantité de GES émise dans l'atmosphère, et qui induirait une augmentation de la température entre 0,3°C et 4,8°C par rapport à la moyenne de 1986–2005.

⁶ Le rapport " 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 " Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives de réduction des émissions " du PNUE montre que, en réagissant dès maintenant, il est encore possible de combler le fossé existant entre les objectifs et les engagements d'ici 2020. Mais pour pouvoir atteindre l'objectif des 2° C, les émissions ne devraient pas dépasser 44 Gt éq-CO2 à l'horizon 2020 afin de permettre les nouvelles réductions nécessaires (40 Gt éq-CO2 à l'horizon 2025, 35 à l'horizon 2030 et 22 à l'horizon 2050). Le total des émissions mondiales de gaz à effet de serre en 2010, dernière année pour laquelle des données sont disponibles, s'élevait déjà à 50,1 Gt éq-CO2. Selon un scénario tendanciel, les émissions pourraient atteindre 59 Gt éq-CO2 en 2020, soit 1 Gt éq-CO2 de plus que ne le prévoyait le rapport 2012 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions. - 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.

Les scénarios d'émissions du 5ème rapport du GIEC

Pour son 5^{ème} rapport, le GIEC a adopté une méthode plus claire sur les évolutions possibles du climat et mieux reliée aux niveaux d'action pour contenir le réchauffement climatique. Les scénarios du 4^{ème} rapport du GIEC définissaient des évolutions possibles à partir de facteurs socio-économiques prenant en compte des choix énergétiques et des trajectoires d'évolution de la mondialisation. Il en résultait 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 n'intégraient pas compte les changements récents qu'a connus le monde depuis (montée en puissance des pays émergents notamment). Dans le 5^{ème} rapport de nouveaux scénarios ont tenu compte de ces évolutions du contexte mondial et la méthode a été repensée à partir du raisonnement suivant. 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 maximum (à 490 ppm) puis décline avant 2100 ;
- pour le scénario appelé RCP4.5 (forçage radiatif de 4,5 W/m²), la concentration de GES se stabilise après 2100 (à 660 ppm) ;
- pour le scénario appelé RCP6 (forçage radiatif de 6,0 W/m²), avec une stabilisation après 2100 (à 850 ppm) ;
- pour le scénario appelé RCP8.5 (forçage radiatif de 8,5 W/m²), il y a une trajectoire toujours croissante des émissions (supérieures à 1370 ppm en 2100) ;
- L'impact sur le climat de ces trajectoires d'évolution des concentrations de GES a été évalué par le GIEC et donne les résultats suivants de température moyenne à la surface du globe.
- 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

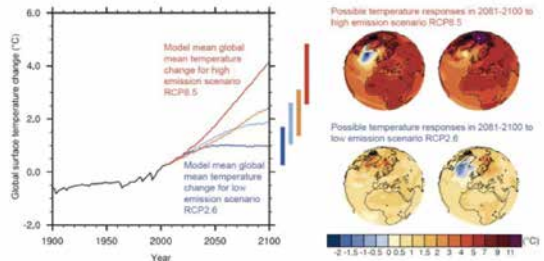
de 1,8°C) ;

- 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) a une augmentation de 2.6°C à 4,8 °C (moyenne de 3,7°C).

La question de la limitation du niveau de hausse acceptable reste posée: 2°C ou 1,5°C comme demandé par les pays les plus vulnérables et les pays africains. Les textes du Secrétariat maintiennent les 2 options. Le rapport du GIEC semble indiquer lui – sans le dire clairement – que les scénarios ne parviennent pas à obtenir ce résultat d’une stabilisation d’un réchauffement à seulement 1,5°C. Malheureusement.

Selon le dernier rapport du GIEC, il faudra ensuite parvenir à des émissions réduites à zéro à l’horizon 2100 (voir négatives, c’est-à-dire que les capacités de séquestration du carbone deviennent supérieures aux émissions).

Evolution 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).



FAQ 12.1. Figure 1: Global mean temperature change averaged across all CMIP5 models (relative to 1986–2005) for the four RCP scenarios: RCP2.6 (dark blue), RCP4.5 (light blue), RCP6.0 (orange) and RCP8.5 (red); 32, 42, 25 and 39 models were used respectively for these 4 scenarios. Likely ranges for global temperature change by the end of the 21st century are indicated by vertical bars. Note that these ranges apply to the difference between two 20-year means, 2081–2100 relative to 1985–2005, which accounts for the bars being centred at a smaller value than the end point of the annual trajectories. For the highest (RCP8.5) and lowest (RCP2.6) scenario, illustrative maps of surface temperature change at the end of the 21st century (2081–2100 relative to 1986–2005) are shown for three CMIP5 models. These models are chosen to show a rather broad range of response, but this particular set is not representative of any measure of model response uncertainty.

Conclusions :

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.

Dans le scénario le plus pessimiste, les températures pourraient augmenter de 4,8°C (+5,5 par rapport au niveau préindustriel), les vagues de chaleur deviendraient de plus en plus fréquentes, l’élévation du niveau de la mer pourrait atteindre près d’un mètre en 2100, et 3 mètres en 2300. Ces

hausse sont nettement plus dramatiques que celles du précédent rapport. 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. Le climat connaît de fortes variations dans l'année, souvent de près de 60°C entre le jour le plus froid et celui le plus chaud l'été. Ainsi le changement climatique résulte de variations de quelques degrés en moyenne annuelle.

1.4 / LES EFFETS DE TELS SCÉNARIOS

Des événements climatiques extrêmes plus nombreux et plus intenses

Selon le GIEC, les événements météorologiques extrêmes - sécheresses, pluies diluviennes et cyclones tropicaux- seront plus fréquents et plus intenses.⁷

La hausse du niveau des mers

L'une des conséquences de cette hausse des températures est aussi l'élévation du niveau des mers, avec une augmentation moyenne de 26 cm à 98 cm d'ici à 2100 contre 18 à 59 cm dans le rapport du GIEC de 2007.

L'insécurité alimentaire : agriculture, pêche, pénurie d'eau

Les changements climatiques auront des impacts majeurs sur la sécurité alimentaire, accentuant la pauvreté en Afrique et en Amérique du Sud, avec une baisse des rendements de l'agriculture, une perte de biodiversité marine, et des pénuries d'eau :

- les rendements des grandes cultures pourraient perdre en moyenne 2 % par décennie sans réel effort d'adaptation, alors que, pour répondre à la demande mondiale, il faudrait en augmenter la production de 14 % par décennie.
- L'extinction de certaines espèces marines, notamment aux tropiques, aura des impacts sur la pêche locale, dont dépendent de nombreuses familles.
- Des pénuries d'eau en Afrique, en Asie et en Australie.

Les impacts sur la santé

Cette insécurité alimentaire couplée à l'augmentation des maladies liées à la contamination de l'eau et de la nourriture et à la hausse des vagues de chaleur aura des effets négatifs sur la santé, surtout dans les pays en développement.⁸

La perte de biodiversité

Les changements climatiques entraîneront l'extinction de nombreuses

⁷ "Avec le réchauffement, nous nous attendons à voir les régions humides recevoir plus de pluies et les régions les plus sèches à en recevoir moins, même s'il va y avoir des exceptions" Thomas Stocker

⁸ La géographie des maladies devrait changer notamment en Afrique

espèces, terrestres et marines, incapables de s'adapter aux changements rapides des écosystèmes et de se déplacer vers des climats plus propices. L'acidification des océans a déjà des impacts majeurs sur les écosystèmes marins des pôles et les massifs coralliens. La mortalité des arbres va aussi augmenter.

De nouveaux modèles de développement

La limitation de la concentration des GES dans l'atmosphère à 450 ppm afin de ne pas dépasser 2 °C d'augmentation de température implique une réduction des émissions mondiales entre 40 % et 70 % d'ici 2050 et de les ramener à un niveau " proche de zéro " d'ici à 2100. Une telle réduction nécessite des changements dans tous les secteurs : énergie, agriculture/forêt, industrie, transports et bâtiment.

Répartition actuelle des émissions par secteur	
Production d'énergie	35%
Agriculture et forêts	24%
Industrie	21%
Transports	14%
Bâtiments	6%

1.5 / LES IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les principales conclusions du 2^{ème} volet du 5^{ème} rapport du GIEC.

Le 2^{ème} volet du 5^{ème} rapport du GIEC, présenté en mars 2014, fait le constat des impacts liés au changement climatique : les impacts en cours et les impacts futurs et stratégies d'adaptation.

Les impacts observés sont déjà nombreux :

- l'augmentation de la température moyenne, avec une hausse du nombre de jours et de nuits chaudes et une baisse du nombre de jours et nuits froides et des vagues de chaleur de plus en plus fréquentes et de plus en plus intenses ;
- la hausse de la fréquence des événements extrêmes et l'intensification des fortes pluies; Parmi les impacts futurs globaux de la hausse des températures, le GIEC souligne :
- le ralentissement de la croissance économique mondiale ;
- la réduction de la sécurité alimentaire et des impacts sanitaires ;
- l'augmentation des inégalités sociales et économiques ;
- des pertes économiques pour les populations, liées par exemple aux inondations et autres événements extrêmes

Le GIEC a réalisé une décomposition des impacts par région et par "thème":

Par région

- La grande majorité des régions du monde connaîtront des épisodes pluvieux de plus en plus forts.
- Les régions humides le seront encore davantage, et inversement, les régions sèches seront encore
- plus sèches.
- La multiplication des périodes de sécheresse et leur plus forte intensité compromettent l'accès à l'eau potable dans les régions du monde qui souffrent déjà de sécheresse.
- Des inondations de plus en plus fréquentes dans certaines régions du fait des changements dans les cycles de précipitations et de la fonte accélérée des glaciers. Les régions de basse altitude et les régions côtières verront les risques d'inondation augmenter du fait de la hausse du niveau des mers

Les impacts sanitaires

- Un nombre croissant de maladies et de décès liés à la chaleur, aux tempêtes, ou aux inondations ;
- Un changement de la répartition mondiale des vecteurs de maladie.

La sécurité alimentaire

- La baisse des denrées alimentaires du fait de la diminution de l'accès à l'eau et par accroissement des phénomènes extrêmes, surtout subies par les communautés rurales pauvres. Avec risque accru de malnutrition dans les régions les plus pauvres
- Les changements dans la quantité et la qualité de la production alimentaire mondiale auront des conséquences directes sur le prix des denrées et sur la sécurité alimentaire de nombreuses régions

Les écosystèmes

- La hausse des températures provoquera des "points de basculement" pour de nombreux écosystèmes, actuellement menacés, qui pourraient dépasser un seuil critique, causant des transformations irréversibles.

La hausse des inégalités

- Les inégalités sociales et économiques seront accentuées, à la fois entre les régions du monde mais également à l'intérieur des pays.
- Le coût économique d'une hausse des températures de 2,5°C représenterait entre 0,2 et 2% du PIB mondial.
- De nombreux coûts seront également liés à l'érosion de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes ainsi que des pertes de revenus.
- Les migrations, et les risques de conflits, liés aux impacts des changements climatiques, vont augmenter, provoquant un accroissement de

la pauvreté dans certaines régions du monde.

- Le GIEC affirme que le coût de l'inaction, ou d'actions trop tardives, sera très important, et que les stratégies mises en œuvre d'ici 2030 seront décisives.
 - Les coûts globaux pour l'adaptation pourraient atteindre 70 à 100 milliards de dollars par an.
-

Les principales conclusions du 3^{ème} volet du 5^{ème} rapport du GIEC.

Le 3^{ème} volet du 5^{ème} rapport du GIEC a été présenté en avril 2014 à Berlin. Il s'intéresse aux émissions de gaz à effet de serre et présente des solutions d'atténuation pour permettre leur nette diminution. Il se veut un outil d'aide à la prise de décision pour les gouvernements, en dressant un état des lieux des situations actuelles et des scénarios possibles suivant les choix de société, en évaluant les options possibles et les solutions potentielles pour rester dans le cadre des 2°C.

Le point majeur est que le GIEC montre que contenir le réchauffement en deçà des 2°C par rapport au niveau préindustriel est possible. Cette limite dépassée, les impacts des changements climatiques, devenus incontrôlables, deviendront dramatiques et extrêmement coûteux.

Dans un scénario sans action, la croissance mondiale oscillerait, suivant les modèles, de 1,6 à 3% par an. Cette croissance serait réduite de 0,06% en cas de décisions politiques fortes en matière de lutte contre le changement climatique. Mais les impacts positifs de ces décisions engendreraient un moindre coût pour l'adaptation et en matière de santé ou encore d'efficacité énergétique, et seraient donc finalement bénéfiques pour le développement des pays. Au-delà de cette appréciation globale, la difficulté d'action résulte du fait que les gagnants de la mise en œuvre des actions sont différents de ceux qui seront perdants (notamment les activités économiques liées à l'utilisation des combustibles fossiles, à certains procédés industriels, à la déforestation et certaines pratiques agricoles).

Les principaux constats :

Les émissions de gaz à effet de serre augmentent de plus en plus vite, en particulier le CO₂ depuis essentiellement dix ans :

- Depuis 1990, les émissions de GES au niveau mondial ont augmenté de 31%. Cette augmentation a été plus rapide (2,2%) durant ces dernières années que durant les 30 dernières années (1,3% entre 1970-2000).
- Entre 2000 et 2010, 10 pays représentaient à eux seuls 70% des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

- 75% de la hausse de ces émissions étaient dues à la production d'énergie et aux activités industrielles).
- Si l'on suit la tendance actuelle, la hausse de 2°C sera atteinte dès 2030.

Seule une réduction conséquente et immédiate (scénario le plus ambitieux) de nos émissions permettra de rester en deçà des 2°C :

- les émissions totales cumulées ne devront pas dépasser une fourchette de 1000 à 1300 gigatonnes de carbone d'ici 2100.
- les émissions mondiales doivent être réduites entre 40 % et 70 % d'ici 2050 et ramenées à un niveau " proche de zéro " d'ici la fin du siècle.

Une des solutions pour parvenir à cet objectif est la réorientation urgente des modes de production d'énergie. En se dirigeant notamment vers les énergies renouvelables, seule option à la hauteur au niveau mondial permettant un développement sans émissions de GES. Miser sur les énergies renouvelables permettrait d'assurer un accès universel à une énergie propre, moyennant un investissement de 80 milliards de dollars par an d'ici 3030. Ces investissements permettraient de stopper le développement de pratiques énergétiques utilisées faute d'accès à l'électricité, dangereuses pour la santé et l'environnement, notamment dans les pays en développement (notamment le bois de chauffe).

Des progrès massifs d'efficacité énergétique sont triplement indispensables : à la fois pour réduire le montant des investissements de production, réduire les dépenses des consommateurs et bien sûr diminuer les émissions de gaz à effet de serre et les pollutions et risques de toutes nature ?

Cela nécessite de modifier en priorité et en profondeur nos systèmes énergétiques, avec : Une hausse majeure des investissements dans les énergies renouvelables d'ici 2029.

- Une réduction de 30 Md\$/an pendant 20 ans, soit -20% entre 2010 et 2029 des investissements dans les énergies fossiles (pétrole et charbon).
- La généralisation de programmes et actions de restauration des écosystèmes ;
- La gestion durable des ressources, notamment en eau douce.

Ainsi, 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 politiques climatiques étaient introduits en amont de la prospective climatique du GIEC, l'approche adoptée pour 5ème rapport permet de différencier les évolutions du climat proprement dites des effets des politiques.

La 3^{ème} partie du rapport du GIEC marque par rapport aux précédents des avancées significatives qui seront essentielles pour la nouvelle phase de négociation :

- La partie technique a été fortement renforcée par l'exploitation d'une centaine de scénarios mondiaux qui dégagent ainsi des grandes lignes de convergence ;
- Une partie économique beaucoup plus développée qui souligne les bénéfices pour l'économie, l'emploi et la qualité de vie des populations de lutte contre le changement climatique ;
- Et enfin un large panorama des mesures de politiques publiques et des instruments économiques qui vont permettre de développer les actions.

En outre, la lutte contre le changement climatique sera très bénéfique au plan de la création d'emplois, à la fois par :

- La valorisation des énergies renouvelables, beaucoup plus créatrices d'emplois que l'utilisation des combustibles fossiles ;
- La qualité de construction de bâtiments bien isolés soit pour réduire les besoins de chauffage, soit ceux croissants – de climatisation ;
- L'efficacité énergétique dans les différents secteurs consommateurs d'énergie ;
- Une profonde transformation des transports avec réduction des consommations de carburants ;
- Le recyclage des matières premières à partir des déchets ;
- L'adaptation au changement climatique, notamment par une agriculture et une gestion forestière qui réduisent les émissions et fixent du carbone.

Différents travaux soulignent un potentiel d'au moins 10.000 emplois par million d'habitant.

Les politiques de lutte contre le changement climatique, de transition énergétique et de protection de l'environnement constitue l'un des plus puissants moteurs possible de relance économique mondiale.

1.6 / LES IMPLICATIONS DE CE CONSTAT : COMMENT TENIR L'OBJECTIF ?

Le constat du GIEC est sans équivoque : parvenir à rester en deçà des 2°C, objectif de la Convention, est faisable mais sous condition d'une action immédiate, ambitieuse et d'une coopération sans faille entre tous les Etats, afin de réduire les émissions de GES tout en palliant les impacts des changements climatiques déjà en cours.

Ce rapport proscrit toute échappatoire au politique : la frilosité, sous couvert d'incertitudes scientifiques, n'est plus de mise. La science légitime l'action, en posant des constats, en décrivant des impacts sur le court et long terme mais également en donnant des pistes de solutions concrètes.

À ce sujet, il faut rappeler que la controverse est le moteur des sciences ; l'intégration dans les programmes de recherche d'hypothèses même minoritaires, permet l'avancée des connaissances. Les conclusions sont ensuite tirées par un grand nombre d'experts dans le cadre des procédures scientifiques. Des faits sont avérés, des causes et des conséquences identifiées qui légitiment et même appellent à l'action. Sachant que les connaissances continueront de progresser dans les décennies qui viennent à la fois dans la compréhension du mécanisme du changement climatique et dans les actions à engager pour le réduire et s'y adapter.

Le cadre général est dressé, le ciment scientifique posé. Il faut désormais générer un élan, la volonté d'agir le plus vite possible et de créer de nouvelles opportunités de vie, puisque cela est encore possible.

2 / Les trois axes indispensables d'un nouvel accord: appropriation, action, négociation

Pour aller dans le sens de ce que le GIEC préconise, il faut s'accorder sur la voie à suivre, sur une vision de ce que serait la répartition et la nature des efforts et les moyens de les mettre en œuvre. Il convient de progresser sur 3 fronts pour le nouveau cycle de négociation :

- Permettre à chaque personne la compréhension du changement climatique, l'appropriation des transformations indispensables dans le cadre de sa vie personnelle, puis la légitimation des actions et la connaissance des résultats ainsi obtenus. Il faut maintenant progresser rapidement en faveur de mandats forts et explicites confiés aux responsables politiques pour réussir les politiques nationales et les négociations internationales.
- Soutenir des actions à tous les niveaux : Etats, entreprises, collectivités publiques, sociétés civiles et communautés de base en mettant en place les instruments de politiques publiques nécessaires. Mais aussi intégrer les résultats des actions dans la mise en mouvement de toute l'humanité dans les processus d'engagement et leur comptabilité. Cette démarche qui correspond à un élargissement de la conception de la gouvernance a été puissamment engagée par le " Sommet des solutions " organisé par Mr. Ban Ki Moon. En ce sens, la mobilisation des capacités de financement des acteurs privés et des banques sera décisive.
- Intensifier les négociations internationales avec les priorités suivantes:
 - Décider un cadre politique qui réunisse tous les pays ;
 - Mobiliser les financements et les technologies ouvrant de nouvelles voies de développement notamment pour les pays les moins avancés ;
 - Rassembler les contributions de tous les pays ;

- Vérifier la cohérence des contributions de la période 2020-2030 par rapport aux enseignements du GIEC pour l'horizon 2050 afin de garantir de bonnes conditions de vie, la cohésion sociale et la paix à l'humanité ;
- Fixer des règles de respect des engagements politiques au niveau international.

La note de décryptage va donc aborder ces trois axes dans cet ordre. Donc dans une logique ascendante. (bottom-up).

On constate 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 désintérêt 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 parvienne à 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 le 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 se dégage en direction des 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.

Puisque la négociation climat patine, lors que le temps presse, il faut mobiliser toutes les capacités d'action, en partant d'initiatives concrètes. Cette prise de conscience résulte du fait que les difficultés de la négociation internationale seront résolues par une poussée venant des po-

pulations et des initiatives locales, désormais comprises par les pays. Ainsi des sessions dédiées à la valorisation, au partage et la diffusion des pratiques existantes à travers le monde ont été organisées en 2014. Des secteurs clés pour la réduction des émissions sont identifiés, et des groupes d'experts avancent sur ces sujets, en parallèle aux thèmes de négociation habituels. Un fait intégré lors de la Conférence de Varsovie.

Les sessions de 2014 à Bonn ont inclus des ateliers d'experts thématiques, sur les secteurs clés en matière de réduction des émissions : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la ville, les transports, les gaz à effet de serre hors CO₂, la capture et le stockage du carbone. Ces échanges permettent de montrer que les bénéfices des actions réalisées sont tangibles pour l'économie, le social et l'environnement. Ils aident à déterminer la marge de manœuvre des pays et des secteurs. C'est essentiel, car les négociations ont trop longtemps baigné dans l'idée que la lutte contre le changement climatique allait à l'encontre des intérêts économiques et du développement des pays.

Dès lors, beaucoup de négociateurs des pays ont pour consigne principale de minimiser leurs engagements d'atténuation des émissions et leurs contributions financières.

- Or d'abord, beaucoup d'actions ont des bénéfices économiques et sociaux, dans un contexte de coûts croissants des énergies et des matières premières. La négociation doit s'appuyer sur les bénéfices induits pour pouvoir progresser.
- Ensuite, les engagements pris et les investissements réalisés dans chaque pays bénéficient à tous, puisque le climat de la planète dans son ensemble en est amélioré.

2.1 / L'INSCRIPTION DANS LA VIE PERSONNELLE

Transcrire l'avancée de la lutte contre le changement climatique dans une évolution compréhensible des modes de vie pour chaque personne

Il ne pourra évidemment pas y avoir de décision forte par les responsables politiques sans un soutien clair des populations. Si les opinions publiques ont largement compris le danger du changement climatique, et ce dans tous les pays, cela ne s'accompagne pas encore de la vision claire de l'évolution des modes de vie dans le futur. Ainsi les comportements quotidiens évoluent peu. Sans ce niveau d'adhésion, il ne pourra pas y avoir de mandat politique. Un progrès décisif est à faire au niveau de la communication alors qu'en se complexifiant la négociation devient, elle, de plus en plus opaque. Or la hausse des exigences de réduction

pointe la nécessité de réaliser cette avancée dans les deux années qui viennent. C'est là une condition indispensable pour la conclusion à Paris d'un accord ambitieux, et surtout, de son application effective ensuite.

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 devenues inintelligibles pour les non-initiés. Elle est surtout perçue comme une contrainte de plus pour les ménages dans un contexte déjà difficile, dans les pays développés touchés par la crise économique comme dans les pays en développement où les populations doivent faire face à la précarité au quotidien. Il faut dans un tel contexte, susciter davantage l'adhésion.

2.1.1 / Appropriation et légitimation des actions à tous les échelons

Sortir d'une vision négative du futur

L'appropriation par les populations de la question du changement climatique reste encore partielle. On constate une situation très préoccupante, avec finalement des écarts faibles entre pays :

- Un repérage du changement climatique en cours, parfois à partir de perceptions personnelles ;
- Une retranscription à partir des images des médias, mais qui conduisent à une sensibilisation plus émotionnelle que précise du processus du changement climatique ;
- Une appropriation rationnelle maintenant largement généralisée dans les programmes éducatifs pour les jeunes mais totalement insuffisante pour les générations précédentes ;
- 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 ;
- Une implication des personnes et des acteurs économiques qui n'est pas facilitée par la faiblesse d'explication des performances économiques et opérationnelles des technologies et des actions dans la mise en œuvre ;
- Un manque d'explication, de débat et donc de visibilité de l'évolution future des modes de vie dans chaque pays pour une réduction effective d'ici 2050 des émissions mondiales selon les préconisations du GIEC.

Il est clair que les pays en matière d'information, de formation et d'appropriation ne se sont pas engagés suffisamment dans l'application de la convention de Rio (en son article 6).

2.1.2 / L'adhésion des populations comme condition de l'engagement politique

Les conséquences en sont essentielles pour la relance des négociations internationales :

- Une incapacité des gens à ajuster leurs choix d'achat et leurs comportements quotidiens en fonction du changement climatique, y compris très souvent aussi de la part de personnes conscientes de la gravité de ces dérèglements ;
- Une absence de mandat explicite 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.

Dans ces conditions, la négociation climat ne pourra pas obtenir une adhésion massive de la part des populations permettant un engagement fort des responsables politiques tant que les citoyens n'auront pas obtenu la preuve qu'un mode de vie satisfaisant pour eux et pour leurs enfants sera possible dans un monde qui appliquera les fortes réductions d'émissions demandées.

Apporter la preuve par le récit d'évolution de conditions de vie compréhensibles avec l'aide des politiques publiques et adossée à une quantification crédible

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 encore jamais entrepris à l'échelle indispensable, mais surtout une transcription concrète dans la vie de familles de par le monde. Il est vital que chacun puisse se reconnaître et avoir ainsi la preuve d'une vie future satisfaisante possible en fonction des capacités de progrès accessibles dans chaque pays et qui 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 de réponses à leurs besoins essentiels, leurs impacts sur leurs consommations, leur accès à la mobilité, leurs relations aux autres, au quotidien.

Cela signifie qu'il faut progresser dans :

- La description précise des solutions techniques, énergétiques, d'organisation collective et de comportements individuels permettant les trajectoires de réduction 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 déplacements et d'échanges...).
- Celle-ci doit 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.

LE PROJET "OUR LIFE 21"

ZOOM SUR

Ce projet engagé par l'association française Dossiers et Débats pour le Développement Durable (4D) vise à décrire ce que serait un avenir réussi dans un monde qui parviendra à limiter le réchauffement en dessous des 2°C d'ici 2100. Un premier exercice de transcription d'une division par 4 des émissions en France d'ici 2050 a été réalisé à travers la trajectoire de vie de 8 familles concrètes. Avec une rédaction littéraire, inclusive, immersive et empathique, mais qui s'appuie sur une quantification très précise des consommations d'énergie et des émissions des ménages en cohérence avec les scénarios nationaux. Maintenant est en cours de réalisation le même exercice portant sur 40 familles de 8 pays. Après la France, L'Allemagne et les Etats-Unis pour les pays développés, la Chine et l'Inde pour les pays émergents et le Pérou, l'Algérie et le Sénégal pour les pays en développement. Les résultats en seront fournis pour la conférence de Paris de 2015.

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. C'est à dire de faire redescendre la négociation au cœur de la vie des gens et se placer au niveau de leurs préoccupations quotidiennes.

2.1.3 / La promesse à chaque personne d'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 quotidiennes 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. Rappelons que chacun d'entre nous a, grâce aux technologies d'information et de communication, la faculté d'accès à plus de personnes, à 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 passionnants. Un nouvel imaginaire reste à construire qui délaisse les rêves nourris par la publicité pour des consommations exubérantes.

Le développement durable du XXI^{ème} 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.

2.2 / LE PASSAGE À L'ACTION DE L'HUMANITÉ TOUTE ENTIÈRE

C'est le deuxième axe déterminant pour le nouveau cycle de négociation. Il ne pourra être réalisé sans avoir avancé considérablement sur l'axe précédent.

2.2.1 / Faire converger les actions concrètes et la négociation internationale

La réussite de la négociation, dans l'année qui vient et sa finalisation ensuite résulteront de la convergence de deux voies avec:

- Celle de la négociation diplomatique dans le cadre des Nations Unies en fonction des priorités nationales et des positions définies dans le contexte des relations internationales;
- Mais aussi celle de la mise en œuvre d'actions "climat et développement" dans tous les pays par les différents acteurs. Cette seconde voie correspond à une approche "bottom-up" qui devra s'appuyer sur des systèmes de coopération renforcée. Cela nécessitera une harmonisation des standards d'action (règles MRV⁹) pour les pays bénéficiaires des aides internationales et du niveau des contributions financières des pays développés. Des avancées fortes sur cette seconde voie devraient produire une dynamique croissante aussi les chances de réussite de la négociation internationale.

Au-delà d'un texte d'accord international, l'essentielle est la réalité de la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui résultera concrètement de l'action de tous les acteurs.

2.2.2 / Le Sommet des solutions organisé par Mr. Ban Ki Moon, Secrétaire Général des Nations Unies

Le Secrétaire Général des Nations Unies a lancé en décembre 2012 une initiative afin de regrouper des chefs d'Etats, ministres, entreprises, financiers et représentants de la société civile pour accélérer l'action de lutte contre le changement climatique. Ce "Sommet des solutions" a eu lieu le 23 septembre 2014 à New York. Il fut demandé à ces différents acteurs d'annoncer des mesures volontaristes de réduction des émissions et d'avancer dans la mobilisation politique pour parvenir à un accord juridique fort en 2015.

A cette occasion, quelques 80 Chefs d'Etat et de gouvernement et ministres sont intervenus pour émettre des propositions et prendre des engagements aidant à monter le niveau international d'ambition à l'entrée d'une négociation internationale majeure.

8 secteurs d'actions prioritaires ont été identifiés: l'agriculture, la ville, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la forêt, les polluants climatiques à courte durée de vie, les transports, le financement/investissement et la résilience.

L'agriculture

Pour nourrir les 9,5 milliards d'habitants que comptera la planète en 2050, la production agricole devrait augmenter de 60% dans les 35 prochaines années. Mais le changement climatique va impacter l'approvisionnement en sources nutritives et saines à des prix raisonnables des populations et leur demande croissante. Le réchauffement de la planète affecte déjà la production et le rendement de cultures essentielles. De plus, environ ¼ des

⁹ Cet aspect sera abordé page 69

émissions de GES provient de l'utilisation des terres. Des pratiques agricoles plus durables sont donc cruciales. Pourtant, l'agriculture n'avait pas été directement abordée jusqu'à ce nouveau cycle de négociation climat. Les actions à engager concernant l'agriculture couvrent à la fois l'atténuation et l'adaptation. C'est là un enjeu particulièrement important pour les pays en développement.

L'énergie

Les 45% de l'énergie dans le monde proviennent des combustibles fossiles, qui relâchent du CO₂ et des polluants dans l'atmosphère. Actuellement, la demande en énergie augmente plus vite que la population avec l'accès au développement des pays émergents. Et les besoins sont immenses avec notamment 1,3 milliard de personnes qui n'ont pas encore accès à l'électricité. Le rapport du GIEC souligne la nécessité de s'orienter vers des sources d'énergies renouvelables, comme le solaire, la géothermie et l'éolien. Il faut aussi privilégier une utilisation durable des ressources de la planète par des progrès d'efficacité énergétique des appareils électriques, des bâtiments, des systèmes d'éclairage et des véhicules. Des initiatives internationales sont engagées pour gagner le défi du changement climatique et de l'énergie, notamment "Énergie durable pour tous" (Sustainable Energy for All- SE4all) des Nations Unies et de la Banque Mondiale pour atteindre à l'horizon 2030 un doublement de la part des énergies renouvelables, un doublement du taux annuel d'amélioration de l'efficacité énergétique mondiale et un accès universel à des services énergétiques modernes. A la rentabilité des économies d'énergie s'ajoute maintenant la réduction continue des coûts de production des énergies renouvelables.

La ville

Cadre de près de 70% des émissions globales de GES, les villes jouent un rôle clé dans la réduction des émissions, car le nombre d'urbains devrait fortement augmenter dans les décennies à venir. Déjà beaucoup de villes luttent contre le changement climatique. Celui-ci accroît le risque et la pression sur les ressources en eau, les systèmes d'évacuation, de drainage, les systèmes de transport, et les infrastructures. Des objectifs de réduction des GES clairs, avec des stratégies viables, un renforcement des capacités et des investissements tangibles sont essentiels pour réduire les émissions de GES et augmenter les capacités de résilience des villes. Les politiques urbaines associent aussi atténuation des émissions et adaptation au changement climatique.

Les forêts

Les forêts et les services qu'elles offrent sont cruciaux pour le développement durable et le bien-être des populations. Malgré les efforts pour contrer la déforestation, environ 13 millions d'hectares de forêts continuent d'être détruits chaque année, contribuant ainsi à près de 10% des émissions de

GES. Environ 2 milliards d'hectares de forêts et de terres dégradées ont besoin d'être restaurés. Ces actions contribueront à la réduction de la pauvreté, à sécuriser les droits et les moyens d'existence des peuples indigènes et des communautés locales et à renforcer leur sécurité alimentaire.

Les finances

S'engager dans la voie d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique nécessite un investissement de centaines de milliards US\$ par an. Pour y parvenir, les gouvernements et les acteurs financiers clés doivent s'engager pour augmenter massivement les investissements privés et publics. L'enjeu est d'obtenir la meilleure mobilisation des investissements privés et du secteur bancaire compte tenu des difficultés budgétaires que connaissent beaucoup de pays..

Les polluants climatiques à courte durée de vie

Réduire la production et les émissions des polluants à courte durée de vie (méthane HFC, noir de carbone) mais très actifs est essentiel pour éviter la hausse de la température. Ces polluants climatiques sont émis dans différents secteurs (déchets, exploitation du pétrole et du gaz, agriculture, foyer de saignée à combustible solides, etc...). Ils sont également préjudiciables pour la santé humaine, l'agriculture et les écosystèmes. La coalition pour le climat et l'air pur est l'une des initiatives qui cible les polluants, avec de multiples actions sectorielles. Il est également essentiel de réduire les émissions de gaz à effet de serre à très longue durée de vie.

La résilience, l'adaptation, et la réduction des risques

Le changement climatique augmente la fréquence et l'impact des désastres naturels et la vulnérabilité des nombreux pays et communautés à travers le monde. Les risques liés aux changements climatiques frappent directement les populations, et impactent le commerce, les systèmes financiers et les institutions. Il faut progresser dans la capacité d'adaptation et de résilience aux changements climatiques. La mobilisation du secteur des assurances va être essentielle.

Les transports

En 2009, les transports ont contribué à ¼ des émissions de GES et étaient responsables d'environ 1/5ème des consommations d'énergie. Tendanciellement, l'utilisation de l'énergie et les émissions de GES de ce secteur pourraient augmenter de moitié d'ici 2030 et de plus de 80% d'ici 2050, par rapport à 2009 par augmentation du parc mondial de véhicules. Les priorités doivent aller à la maîtrise de la mobilité, à l'amélioration de l'efficacité énergétique, au remplacement des carburants pétroliers par l'électricité pour les véhicules sur courte distance et par le gaz pour les véhicules sur longue distance, aux modes doux (vélo), à accroître l'intermodalité et à privilégier les systèmes de transports collectifs. C'est donc un changement profond de système de transport qu'il faut réussir.

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

Un double mouvement : top-down et bottom-up

Un constat doit être tiré des 20 dernières années de lutte contre le changement climatique: la focalisation des acteurs sur l'impressionnant processus diplomatique a eu pour effet de ne pas préciser suffisamment la nature des actions à réaliser et donc de ne pas mettre en évidence leurs bénéfices économiques. Les difficultés des négociations imposent un rééquilibrage.

Mais il ne faudrait pas croire, que face à la difficulté des négociations internationales, la question du changement climatique pourrait être plus facilement résolue par de seules actions de terrain. En effet, les progrès des technologies, la transparence de circulation des informations, la dynamique des acteurs, la mobilisation de l'opinion publique, l'avancée des pays en développement, tout cela nécessite un cadre, des règles définies au plan international et des moyens financiers internationaux.

Un double mouvement est donc nécessaire: "top-down" (descendant - indispensable pour la création du droit et une action convergente des pays) et "bottom-up" (ascendant - car ces transitions des modes de production et de consommation nécessitent pour se diffuser un ancrage territorial fort avec une appropriation par les populations). Ces deux approches, complémentaires, se renforceront mutuellement.

La priorité à l'action

Il faut, dès maintenant amorcer des transitions énergétiques, des transformations des modes de vie qui permettront de suivre les trajectoires de réduction attendues. Si le passage à l'action progresse dans tous les pays et tous les secteurs, une dynamique plus forte est encore nécessaire pour conforter chacun dans l'action, crédibiliser le processus à travers les bénéfices économiques obtenus et apporter la preuve que les Etats s'engagent. Et ainsi faciliter la conclusion d'un accord international ambitieux pour 2015. C'est là un processus qui induirait une implication encore plus grande des acteurs économiques, des collectivités publiques et des citoyens.

Il s'agit ainsi de progresser sur une "feuille de route positive"¹⁰ de résolution de la question climat, en cohérence avec une hausse de la température contenue en dessous de 2°C. A partir d'actions concrètes, des jalons seront posés, chacun sera incité à agir pour contribuer à une action généralisée pour enrayer le changement climatique. Sans attendre que le processus de négociation pour l'après 2020 aille à son terme, le renforcement des actions permettra de progresser et aussi de rehausser l'ambition d'ici 2020, et donc en conséquence de rendre possible un niveau des engagements pour la période 2020-2030 cohérent avec les inflexions de trajectoires d'émissions nécessaires.

¹⁰ A positive agenda

L'initiative Global Pulse de l'ONU

Le Secrétaire général Ban Ki Moon, a lancé en mai le Big Data Climate Challenge afin de stimuler les actions contre les changements climatiques, ainsi que les innovations, avant le Sommet sur le climat du 23 septembre 2014 où les projets gagnants seront présentés.

Lors du lancement du Big Data Climate Challenge, le porte-parole de l'ONU Stéphane Dujarric a déclaré : " L'initiative Global Pulse et l'équipe de soutien sur les changements climatiques du Secrétaire général appellent les scientifiques, les technologues et les citoyens du monde entier à soumettre les meilleures idées pour apporter des preuves de l'incidence des changements climatiques à partir des données recueillies "¹¹. Il a ajouté : " Cette initiative permettra au public de comprendre comment le Big Data (la collecte massive de données) peut révéler des informations précieuses qui serviront à renforcer la résilience et à limiter les émissions. "

Le Sommet sur le climat représente un virage sur la question des changements climatiques, en marquant un passage généralisé à l'action. Le Big Data Climate Challenge enrichira les arguments en faveur des mesures à prendre face aux bouleversements climatiques grâce aux masses de données collectées à partir de réalisations dans le monde entier. Le traitement de celles-ci et leur analyse permettront d'élargir la palette des solutions et mettra en lumière la dimension économique des changements climatiques et les bénéfices obtenus.

Le partage des initiatives réussies

Des réunions d'experts techniques ont eu lieu en mars, en juin et en octobre 2014 dans le cadre des réunions de l'ADP à Bonn portant sur les actions d'efficacité énergétique, d'utilisation des terres, de capture et stockage du carbone, de valorisation des énergies renouvelables, en faveur de la ville durable et concernant les gaz à effet de serre autres que le CO₂. Les résultats de ces travaux décisifs pour avancer sur une feuille de route positive seront présentés plus loin page...

2.2.4 / L'approfondissement des stratégies et des plans d'action nationaux

Les difficultés rencontrées par la négociation internationale sur le changement climatique conduisent à renforcer les dynamiques opération-

¹¹ Un Conseil consultatif et un Comité technique mondial composés d'experts extrêmement connus, issus des domaines du Big Data, du climat et du développement durable, dont Dr Amy Luers de Skoll Global Threats, Dr Carlo Ratti de Senseable Cities Lab à MIT, Richard Chouartlon, chargé de la résilience en matière de sécurité alimentaire au Programme alimentaire mondial et Dr Elena Manaenkova de l'Organisation météorologique mondiale, évalueront les projets présentés. Les meilleurs projets seront diffusés à travers le monde par les organes d'information de l'ONU, sur le site Web de Big Data Climate Challenge et par la communication avec le grand public.

nelles par l'adoption par les pays de stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique. Le défi aujourd'hui est d'ouvrir ainsi la voie vers un modèle de développement sobre en carbone alliant atténuation, adaptation, développement socio-économique, protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté.

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

Dans les pays en développement

Les pays en développement ont besoin, pour réorienter leurs modes de production et de consommation, d'appuis financiers, techniques et technologiques, d'abord pour la phase même d'identification et d'élaboration de leurs stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques puis, ensuite, pour les investissements de mise en œuvre. Cela nécessite un travail de préparation et de renforcement de capacités important, notamment dans les pays africains qui manquent de capacités de montage de projets et d'organisation institutionnelle.

Mais les actions soutenues par des financements internationaux ont surtout bénéficié depuis Kyoto aux pays émergents. Les méthodes proposées jusque-là n'étaient pas adaptées aux pays les moins avancés. Ces derniers ont trouvé dans de telles stratégies une opportunité pour se diriger vers une nouvelle voie de développement dans un contexte de hausse tendancielle des prix des énergies. Certains pays ont ainsi lancé la préparation de stratégies nationales "climat et développement" comme le Gabon, le Maroc, le Kenya à l'image des pays pionniers comme le Mexique, l'Indonésie ou Maurice. Ces initiatives répondent à la fois aux ambitions nationales et à des préoccupations planétaires.

Ces perspectives nouvelles sont encore inégalement partagées dans les pays en développement. N'ayant pas d'engagements à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto, certains pays en développement restent en retrait devant l'idée d'engager des actions d'atténuation, de peur de mettre le doigt dans l'engrenage d'une prise d'engagement internationale à caractère quantitatif qui pourrait devenir contraignante. Ce point de vue est renforcé par le retard pris par les pays industrialisés dans la

tenue de leurs propres engagements. Pour les pays les moins avancés, l'urgence est surtout l'accès au développement économique et social. L'élaboration de stratégies "climat" dans les pays en développement peut se heurter à des blocages importants, même si le climat est devenu une préoccupation forte de ces pays à cause des impacts majeurs subis. L'essentiel va se jouer sur la perception des bénéfices qu'ils pourront tirer des stratégies nationales.

2.2.5 / La progression des initiatives territoriales

À côté de la négociation internationale entre Etats, les initiatives de régions, de collectivités locales, du secteur privé et d'ONG se multiplient. De nombreux exemples, impensables il y a deux ans, l'attestent:

- Les villes et régions du monde, réunies au sein de réseaux (ICLEI¹², CGLU¹³, NRG4SD¹⁴, R20¹⁵ notamment), renforcent progressivement leurs échanges, mutualisent leurs outils et développent des actions. En 2010, en amont de la Conférence de Cancún, les gouvernements locaux ont adopté le Pacte de Mexico en s'engageant à calculer et à faire certifier les réductions de GES obtenues sur leur territoire, en suivant les méthodologies développées par l'ONU et en créant un registre climat international. Un an après, à Durban, le rendez-vous en terre africaine, leur congrès a adopté une Charte pour l'adaptation, soutenant une vision stratégique et intégrée.
- La Californie ou la Chine accroissent leurs engagements de réduction des émissions; 7 villes et provinces chinoises expérimentent actuellement des obligations de réduction d'émissions, dans la perspective de la mise en place d'une plateforme nationale d'échange de crédits d'émission avec un système d'enregistrement et de supervision.

Le mouvement de préservation des forêts est maintenant soutenu par de gros fonds privés bancaires et des réseaux de grande distribution de produits de consommation...

Néanmoins, ces dynamiques sont encore inégalement réparties sur le globe. Si les grandes villes et métropoles, dotées de fortes capacités de décision et d'influence, sont leaders, ce n'est pas accessible à tous les territoires. L'implication des acteurs socio-économiques et des processus démocratiques de décision concertée sur les territoires est indispensable à la mise en œuvre effective de telles initiatives.

de l'environnement, aménagement du territoire, planification urbaine et équilibres territoriaux. Avoir des exemples concrets d'actions pouvant être mises en œuvre sur le terrain permet de donner une matérialité et d'ancrer dans le quotidien cette transition actuellement perçue comme lointaine par les citoyens. Il faut mettre ces initiatives en valeur pour

¹² International Council for Local Environmental Initiatives

¹³ Cités et gouvernements locaux unis

¹⁴ Network of Regional Governments for Sustainable Development

¹⁵ Groupement de régions, pendant du G20.

donner à voir ce que peuvent être des changements dans nos modes de vie et nos comportements et pour qu'elles puissent être dupliquées et diffusées. Ces changements marquent une prise de conscience des acteurs locaux quant à la nécessité absolue d'agir sans attendre que la négociation internationale ne se débloque par le haut. Des modèles de développement alternatifs existent qui associent : résilience des économies, indépendance énergétique, prévention et gestion des risques, cohésion sociale, préservation et valorisation de l'environnement, aménagement du territoire, planification urbaine et équilibres territoriaux.

ZOOM SUR

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, en septembre 2013, "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.

2.2.6 / Le rôle croissant de la mise en mouvement de la société civile

Les institutions internationales doivent prendre en compte la capacité de la société civile à contribuer à l'élaboration des décisions, à son rôle de relai à chaque niveau et à sa 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 est la réponse pour satisfaire cette attente de démocratie. Il s'agit de faire vivre les conflits, d'en tirer des choix collectifs et de se protéger de la domination d'une seule classe d'intérêts. Une meilleure reconnaissance du rôle des acteurs non-étatiques permettra de faire avancer la transparence et la démocratisation des organisations internationales. En plus, leur liberté vis-à-vis des enjeux nationaux leur confère une grande légitimité sur les questions d'intérêt général et la société civile apporte aussi une expertise de terrain. Cette articulation territoire/forum multi-acteurs doit trouver sa place dans une nouvelle architecture d'une gouvernance mondiale.

Une citoyenneté mondiale, qui entremêle de façon indissociable au niveau global comme au local les obligations collectives planétaires, s'intègre dans une conception commune des droits humains prolongeant la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies.

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

L'implication de chaque citoyen ne pourra se faire sans partager une vision commune du futur vers lequel tendre. Pour cela, il faut 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 passe par l'élaboration d'une promesse à la personne, une vision de ce que peut être une vie réussie dans ce nouveau contexte. 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.

L'implication concrète des collectivités locales, des entreprises, des associations, des populations et de chaque citoyen de la planète pourra constituer un facteur de relance de la négociation. L'élan devra venir par le bas, afin de résonner jusque dans les sphères de décision. 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'enjeu est de construire une vision partagée d'un nouveau modèle de développement, adaptable aux spécificités de chaque pays, répondant aux défis de ce XXI^{ème} siècle 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. L'objectif des années à venir sera donc de dégager des stratégies de développement sobre en carbone et résilient adapté aux pays en développement, notamment africains, quel que soit leur situation de départ.

2.2.8 / Avancer dans une nouvelle transition énergétique

La transition énergétique des pays développés

L'actuel modèle de développement repose sur l'exploitation des énergies fossiles. En plus d'être génératrices de GES, celles-ci 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 d'un mode de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique passe par un détachement des énergies fossiles, et une mise en valeur de sources d'énergies alternatives.

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 un ralentissement global 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. Ce sera pourtant là, et de loin, la source principale de financement de la lutte contre le changement climatique.

L'énergie joue un rôle central dans les potentiels de réduction des émissions des pays, mais également en termes de développement: accès de tous à l'énergie, amélioration de l'efficacité énergétique, soutien aux énergies renouvelables.

Le degré d'avancée des pays industrialisés vers une transition énergétique sera décisif pour tous les pays par son effet d'entraînement. Celle-ci s'avère d'autant plus essentielle que la plupart de leurs moyens de production énergétique seront à renouveler dans les trois décennies qui viennent. Une transition énergétique sera bénéfique à l'environnement mais aussi à l'économie en réduisant les coûts et en développant l'emploi.

Parvenir à un passage généralisé à l'action nécessitera des flux massifs d'investissement dans les pays développés pour leur transition énergétique, leur politique urbaine et de transport.

Les pays les plus avancés dans cette transition énergétique ont créé beaucoup d'emplois, par exemple l'Allemagne avec 380.000 emplois dans les énergies renouvelables.

La transition énergétique dans les pays en développement

Il faut aussi soutenir financièrement et technologiquement, les pays en développement pour qu'ils progressent dans la même voie vers des modèles énergétiques sobres, centrés sur les énergies renouvelables et

se dégagent des combustibles fossiles. 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.

Une avancée coordonnée vers une transition énergétique aura pour effet de massifier le marché des équipements performants et donc de baisser leur coût, qu'il s'agisse des véhicules, des machines-outils, des appareils électroménagers ou des équipements de valorisation des énergies renouvelables. Un processus dont bénéficieront aussi les pays en développement.

Les Etats peuvent aussi jouer sur différents leviers pour réaliser leur transition énergétique, notamment en réduisant le coût fiscal des subventions aux énergies fossiles. Un enjeu de taille, dans les années à venir, concernera la place du charbon: énergie fossile la plus polluante, dont la consommation mondiale a augmenté ces dernières années pour des raisons de prix.

Nucléaire et réduction des émissions de gaz à effet de serre

- Le développement du nucléaire était perçu par de nombreux pays comme une voie de réduction des 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. Cet accident de Fukushima a eu 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: catastrophe naturelle, accident industriel,... mais aussi du fait 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. Mais l'ampleur des dépenses pourrait compromettre l'intérêt économique de l'exploitation des centrales âgées sachant que l'on ne sait pas 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.

3 / Évolution récente de la négociation

3.1 / LA NÉCESSITÉ D'UNE " VISION PARTAGÉE ", DE BALI À DURBAN

Les travaux du GIEC ont progressivement convaincu les Etats de la nécessité d'une vision partagée d'objectifs climatiques à long terme. Le 3^{ème} rapport du GIEC a clairement posé la nécessité d'une division par deux des émissions de gaz à effet de serre.

Le " chapeau " du Plan d'Action de Bali inscrivait la nécessité de cette " vision partagée " de l'action concertée à long terme en vue d'atteindre l'objectif de la Convention de Rio. La Conférence de Bali, en 2007, qui lançait les négociations sur le post-2012, a fixé une liste, non-limitative, de sujets à traiter car des pays développés et en développement s'étaient opposés à Bali sur des objectifs quantifiés de crainte de voir leurs perspectives de développement bloquées.

Le 4^{ème} rapport du GIEC a introduit une donnée supplémentaire avec une analyse plus précise des conséquences du changement climatique sur la production agricole mondiale. Il en a donc tiré la conclusion que la hausse des températures ne devait pas dépasser 2°C. Cette donnée ainsi que le constat d'une gravité croissante des catastrophes climatiques, notamment dans les pays en développement, ont eu pour effet de modifier progressivement les positions des pays.

L'AMBITION DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DANS LES ACCORDS DE CANCÚN

ZOOM SUR

" ... 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. "

Cette vision partagée est affirmée en cohérence avec les principes de 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 du fait de la responsabilité historique des pays développés sur le niveau de concentration de GES dans l'atmosphère déjà atteint;
- la nécessité de simultanément atténuer les émissions et 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.

C'est lors des conférences de Copenhague et de Cancun que la nécessité d'une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre s'est intégrée dans une vision partagée. Cela signifie que la négociation climatique doit maintenant décider de l'évolution future du climat pour ce siècle.

La Plateforme de Durban a conclu cette évolution en déclinant cette vision partagée bénéficiant de l'accord de tous les pays en trois points qui constituent le socle de la nouvelle négociation :

Le réchauffement ne doit pas dépasser 2°C¹⁶. Pour y parvenir, il faut vite stabiliser la concentration de GES dans l'atmosphère avec une diminution des émissions mondiales annuelles avant 2020 et une division par deux de ces émissions mondiales d'ici 2050 ; et de 85% ou 95% pour les pays industrialisés.

Pour y parvenir, tous les pays doivent participer à la lutte contre le réchauffement climatique et réduire ou infléchir leur trajectoire d'émissions, et ce en tenant compte évidemment de leur niveau de développement;

Cela implique de progresser désormais collectivement vers une nouvelle voie de développement en réduisant fortement la consommation de combustibles fossiles et les autres sources d'émissions de gaz à effet de serre.

Il s'agit là d'une avancée fondamentale dont la portée politique n'a pas encore été pleinement expliquée. Il ne s'agit pas uniquement de s'accorder sur un objectif de stabilisation du climat mondial, qui engage donc la totalité des pays, mais aussi de construire la vision partagée d'un développement réussi accessible à tous les pays. Pour les pays en développement, un succès dans la négociation passera par des propositions précises conciliant l'accès au développement des pays et donc mobilisant des financements internationaux et élargissant l'accès aux technologies nécessaires.

3.2 / LES ENGAGEMENTS DANS LE CADRE DU PROTOCOLE DE KYOTO

Le Protocole de Kyoto signé en décembre 1997 est entré en vigueur en février 2005, suite à la ratification de la Russie.¹⁷

ZOOM SUR

LES ENGAGEMENTS DE RÉDUCTION DES PAYS ANNEXE 1¹⁸

Le Protocole de Kyoto s'inscrit dans l'application de la Convention de Rio, de ses principes, et de ses institutions en engageant les Parties développées (Annexe I) à des objectifs individuels, légalement contraignants, de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre. L'idée, justifiée par le principe de responsabilité historique, était que le pays industrialisés prennent des engagements chiffrés et contraignants.

Cependant, seules les Parties à la Convention qui sont également devenues Parties au Protocole (par ratification, acceptation, approbation ou accession), sont tenues par ces engagements. Les objectifs individuels des Parties Annexe I sont listés et chiffrés dans l'Annexe B du Protocole. Ces objectifs ont constitué une réduction totale d'émissions de gaz à effet de serre d'environ 5% par rapport aux niveaux de 1990 durant la période d'engagement 2008-2012.

Allemagne	21,0 %	Irlande	+ 13,0 %
Canada	6,0 %	Japon	6,0 %
Espagne	+ 15,0 %	Royaume Uni	12,5 %
France	6,0 %	Portugal	+ 27,0 %
Grèce	+ 25,0 %		

3.2.1 / Mais le Protocole de Kyoto n'a pas eu l'efficacité escomptée, pour 2012,

Du fait du refus de ratification des Etats-Unis

Les Etats-Unis ont refusé de ratifier le Protocole en 2001¹⁹. Ils furent alors suivis par l'Australie.

¹⁶ Toutefois, 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.

¹⁷ "au quatre-vingt dixième jour après la date à laquelle au moins 55 Parties à la Convention, incluant les Parties Annexe I qui comptaient en 1990 un total d'au moins 55 % des émissions de CO2 de ce groupe, avaient déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'accession".

¹⁸ Le calcul des objectifs de ces pays de l'UE résulte de la ventilation de l'objectif européen de -8 % entre les États membres en fonction de leurs performances environnementales passées et de leurs besoins de développement futurs.

D'autres pays n'ont pas rempli leurs engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto

Les résultats de certains des autres pays de l'Annexe 1 ont été décevants : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Suisse, la Norvège, l'Islande.

Même si des pays ont respecté leurs objectifs pour la première période :

- L'Union Européenne des 15 qui a respecté ses engagements²⁰ de Kyoto (-8% par rapport à 1990), grâce à quelques pays exemplaires comme l'Allemagne et le Royaume-Uni et en recourant à des crédits carbone et à l'utilisation du Mécanisme de Développement Propre.
- Les pays de l'ex-URSS remplissent leurs obligations essentiellement du fait de la fermeture, après la chute du communisme, d'installations industrielles. Les émissions de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie ont été en forte baisse. Il en a été de même pour les nouveaux pays adhérents de l'Union Européenne qui ont connu une nette chute de leurs émissions : la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie.

ZOOM SUR

LES ETATS-UNIS ET LE PROTOCOLE DE KYOTO

En janvier **2001**, Georges W. Bush a annoncé son refus de ratifier le Protocole de Kyoto, avec trois arguments :

- Son doute sur la réalité scientifique du changement climatique ;
- L'appréciation selon laquelle la lutte contre le changement climatique était défavorable aux intérêts économiques et au style de vie américain ;
- Le refus d'un traité juridiquement contraignant dans le cadre de l'ONU assorti de sanctions. C'est d'ailleurs là une constante de la diplomatie américaine depuis un demi-siècle que de refuser les traités internationaux contraignants.

En 2005, à Montréal, les Etats-Unis ont finalement accepté de s'associer aux négociations sur l'après-Kyoto pour un nouvel accord international pour 2020.

À Copenhague, en 2009, malgré l'engagement du président Obama, alors que se négociaient les prochains engagements des pays pour le post-2012, les Etats-Unis n'ont pas fait le retour attendu qui aurait débloqué la négociation internationale. D'autant plus qu'ils n'ont pris aucun engagement national "compensatoire" du fait du refus de la majorité républicaine de la Chambre des Représentants d'adopter une loi climat – énergie. Or, l'engagement américain de réduction de leurs émissions de 17% (entre 2005 et 2020), inclus dans l'Accord

...

¹⁹ Le Sénat américain a refusé de ratifier le traité à 95 voix contre 0.

²⁰ Fin 2007, l'Union Européenne des 27 connaissait une réduction de ses émissions de 9,3%, s'expliquant notamment par la chute des émissions des pays adhérents depuis peu de l'Europe centrale.

...

de Copenhague devait être concrétisé par un vote du Congrès. Une telle réduction des émissions de seulement 3,7% par rapport à 1990 aurait marqué un tournant. Inscrit dans une loi, cet objectif d'atténuation serait devenu un engagement contraignant au niveau national et aurait permis la constitution d'un marché fédéral d'échange de quotas. Cela aurait aussi eu pour effet d'inciter les pays émergents à s'engager, de renforcer la volonté des pays industrialisés déjà actifs, de redonner confiance aux pays en développement et d'accroître l'efficacité des mécanismes de flexibilité en soutenant la valeur du carbone.

À Cancún en 2010, les Etats-Unis n'ont pris aucun nouvel engagement national. Devant cela, les pays émergents ont refusé tout objectif d'atténuation de leurs émissions par rapport aux autres pays en développement, dont ils n'ont pas voulu se distinguer. Au nom du principe de responsabilité commune mais différenciée et du fait que les Etats-Unis tentaient d'imposer des conditions qu'eux-mêmes ne respectaient pas, donc à l'encontre de la notion d'équité.

3.2.2 / Un objectif chiffré et des mécanismes de flexibilité

L'objectif de ce Protocole était, en complément de la Convention, d'apporter un instrument juridiquement contraignant pour renforcer un passage à l'action jusqu'alors insuffisant.

Pour tenir les objectifs, des mécanismes dits de flexibilité ont été institués en complément des engagements. Les pays pouvaient y avoir recours en plus des politiques et mesures mises en œuvre au niveau national. Ces mécanismes de flexibilité sont : les permis négociables, le Mécanisme de développement propre et la Mise en œuvre conjointe.

Les permis négociables

Ce système de permis d'émissions a pour objectif d'encourager l'amélioration des systèmes de production les plus polluants et les moins efficaces. Les efforts sont récompensés par la possibilité de revendre les excédents par ceux qui dépassent leurs engagements. A ceux qui sont en retard alors de les leur acheter pour éviter d'être en infraction. Plusieurs marchés de permis d'émissions ont été créés pour les entreprises, des groupes d'entreprises ou entre les États. Dont le système européen d'échange de permis depuis 2005.

Le mécanisme de développement propre

Le mécanisme de développement propre (MDP) vise à aider les pays industrialisés à réaliser leurs objectifs de réduction en investissant

dans des projets dans les pays en développement. Le MDP permet donc à des pays ou des entreprises des premiers pays, qui ont des obligations de réduction de leurs émissions, d'investir dans les pays en développement en bénéficiant du transfert à leur compte des réductions d'émissions obtenues. Ces droits peuvent être stockés ou échangés et partagés entre l'investisseur étranger et le pays hôte. En même temps, ils contribuent à un développement économique des PED plus respectueux de l'environnement. En pratique, il s'agit surtout de projets industriels importants dont les pays émergents²¹ ont le plus bénéficié. Les pays les moins avancés, faute de capacité de montage de projet, du fait de la complexité administrative excessive des règles d'instruction et de la faible taille de leurs projets, n'y ont guère eu accès alors qu'ils devaient en être les principaux bénéficiaires.

La mise en œuvre conjointe

La mise en œuvre conjointe (MOC) vise à réduire les émissions de GES des pays en transition (pays de l'Est et de l'ex-URSS), à travers des projets surtout industriels. Ces projets permettent de générer des crédits d'émissions selon le même mode que ceux du MDP.

Par ailleurs le Protocole de Kyoto avait créé un Fonds d'adaptation pour financer des programmes d'adaptation dans les pays en développement. Il est en partie financé à partir d'un prélèvement de 2% sur les investissements du Mécanisme de développement propre.

3.2.3 / Des engagements juridiquement contraignants

Un Protocole comprenant des engagements juridiquement contraignants nécessite d'instaurer de sanctions en cas de non-respect de ces engagements. Le contrôle du respect des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto est censé être assuré par Un " comité d'observance ".

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

Pour la première période d'engagement, un inventaire définitif des

²¹ La Chine et l'Inde sont les deux principaux vendeurs.

émissions de chaque pays est prévu fin 2014. Les pays auront jusqu'à mai 2015 pour se mettre, si besoin, en conformité avec leurs engagements. Or, des pays qui savaient être en infraction sur la première période d'engagement ont souscrit ceux pour la période 2012-2020 hors du Protocole de Kyoto : le Canada, le Japon, la Nouvelle Zélande. Ils échapperont donc à la sanction de transfert des réductions d'émissions manquantes d'une période sur l'autre. En clair, l'application effective des dispositions juridiques contraignantes du Protocole de Kyoto ne fonctionnent pas.

3.3 / LA DEUXIÈME PÉRIODE D'ENGAGEMENT DU PROTOCOLE DE KYOTO

La Conférence de Durban, en décembre 2011, a validé le lancement d'une deuxième période d'engagement à partir du 1er janvier 2013, confirmé par l'amendement de Doha.

À cette occasion, les pays de l'Annexe B du Protocole de Kyoto durant la première période d'engagement ont dû annoncer 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. Mais, face à la déliquescence du processus et malgré leur conviction en faveur d'un tel accord, seul instrument juridiquement solidaire du processus, ces pays ont pris des engagements globalement faibles et ont lié toute hausse de l'ambition à un engagement similaire d'autres pays.
- Le Japon, la Russie et la Nouvelle-Zélande restent Parties au Protocole de Kyoto mais ont refusé de se réengager de façon contraignante dans sa deuxième période au motif qu'il ne rassemblait plus qu'une faible partie des pays émetteurs de gaz à effet de serre²². Cette situation s'explique par le fait que ces pays développés étaient si en retard sur leurs objectifs qu'ils ne voulaient pas reprendre des engagements qu'ils ne pourraient tenir.
- Le Canada a rejoint les Etats Unis en sortant définitivement du Protocole.

3.3.1 / Les objectifs pour la période d'engagement 2013-2020

La durée de la deuxième période et le niveau d'ambition des engagements

La durée de la seconde période d'engagement a été fixée à 8 ans, de janvier 2013 à décembre 2020. Le Protocole de Kyoto joue désormais en somme un rôle " transitoire " : il permet de garder certains pays dans un accord juridiquement contraignant, et ainsi oblige les autres pays

²² 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.

développés à maintenir un certain degré d'ambition, et évite de basculer entièrement dans un système de "pledge and review" (promesse et passage en revue) de moindre force juridique.

La fin de la deuxième période d'engagement du Protocole devrait donc être concomitante avec la mise en vigueur du prochain accord.

Les objectifs de réduction d'émissions de GES pour la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto²³

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

Les niveaux d'engagement adoptés à Doha par les pays visent 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 données²⁴ de l'ordre de 2%. Ce décalage par rapport aux objectifs chiffrés s'explique par le choix de l'année de référence. 1990 est la base de référence pour tous les pays Annexe B (à l'exception de l'Australie, voir Tableau 2). Or depuis cette date la plupart des pays ont réduit leurs émissions en remplissant, voire en dépassant leurs engagements pour la première période. Il faut donc retrancher les réductions d'émissions faites en première période pour évaluer le chemin qu'il reste à parcourir pour les pays en deuxième période.

La situation de l'Union Européenne est particulière. En effet, les objectifs européens pour la première période portaient sur l'Europe des 15 (-8%), puis sur l'Europe des 27 (incluant les nouveaux Etats- membres

de l'Est) pour la 2^{ème} période d'engagement (-20%). Elle bénéficie ainsi pour la deuxième période de la forte baisse des émissions des pays d'Europe de l'est par rapport à 1990 (qui reste la date de référence). Fin 2013, l'Union Européenne avait réduit de 19,2% ses émissions par rapport à 1990²⁵. Ainsi, l'Europe a quasiment déjà atteint son objectif de -20% pour 2020.

3.3.2 / La continuité légale de la deuxième période d'engagement

L'amendement au Protocole a été présenté en décembre 2012 pour acceptation des Parties au Protocole de Kyoto. L'amendement de Doha entrera en vigueur 90 jours après l'acceptation par au moins trois quart des pays Parties au Protocole de Kyoto, soit 144 pays.

ZOOM SUR

LES ÉTATS-UNIS ET LE PROTOCOLE DE KYOTO

Les instruments d'acceptation ou d'approbation d'un traité ont le même effet juridique que la ratification. Ils 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, leur 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 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 soient 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].

Seulement 18 ratifications à l'amendement au Protocole de Kyoto ont été à l'heure actuelle enregistrées. Il en faut 144 pour que cet amendement entre en vigueur.

²³ Ces pays ont l'intention de réaliser conjointement leurs objectifs avec l'Union Européenne

²⁴ Émissions sur la période 2008-2010 validées par la CCNUCC

²⁵ Source Agence Européenne de l'Environnement.

Pays ayant ratifié l'amendement de Kyoto pour la deuxième période d'engagement

Bangladesh	13 nov 2013	Maroc	5 sept 2014
Barbade	14 août 2013	Maurice	5 sept 2013
Chine	2 Juin 2014	Micronésie	19 fév 2014
Djibouti	23 sept 2014	Monaco	27 déc 2013
Mexique	23 sept 2014	Norvège	12 juin 2014
Iles Salomon	5 sept 2014	Pérou	24 sept 2014
Indonésie	30 sept 2014	Singapour	23 sept 2014
Honduras	11 avril 2014	Soudan	3 fév 2014
Kenya	07 avril 2014	Emirats Arabes Unis	26 avril 2013

L'union Européenne, principale composante des engagements pour la période 2013-2020 de poursuite du Protocole de Kyoto n'a toujours pas ratifié l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto. En effet, il lui faut réunir les ratifications parlementaires de ses 28 Etats-Membres.

3.3.3 / L'utilisation des mécanismes de flexibilité dans la deuxième période d'engagement

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 qui ne s'étaient pas engagés dans la deuxième période mais restant dans le Protocole de Kyoto (Japon, Russie et Nouvelle Zélande) et qui voulaient y avoir accès. A ces derniers, s'était ralliée l'Union Européenne soulignant qu'une utilisation élargie de ces mécanismes augmenterait la demande de quotas d'émissions qui se négocient sur le marché et donc tirerait vers le haut un prix du carbone actuellement au plus bas. Finalement, l'accord a limité leur utilisation aux seuls pays ayant adopté des objectifs chiffrés pour la deuxième période du Protocole de Kyoto.

La gestion des quotas excédentaires

La question de la gestion des quotas d'émissions excédentaires²⁶ accumulées par certains pays a suscité des 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 pour la deuxième période de réduction d'émission de façon "comptable", c'est à dire sans réduction effective des émissions.

²⁶ Cet excédent de quotas représente au total 13 milliards de quotas fin 2012.

Sur ce sujet, les pays européens n'ont trouvé un consensus qu'au dernier moment car la Pologne a manifesté sa volonté d'avoir la libre utilisation durant la deuxième période du surplus dont elle était propriétaire.

La définition d'objectifs de réduction d'émissions pour la première période du Protocole de Kyoto s'est faite en 1997, avec pour base de calcul 1990. A l'époque les pays de l'ex-URSS et d'Europe de l'Est avaient obtenu un niveau d'engagement très faible, à savoir, une simple stabilisation de leurs émissions. Ceci s'est avéré en inadéquation avec l'évolution de leurs émissions de gaz à effet de serre car l'effondrement du communisme a entraîné un grave recul économique et une chute des émissions de ces pays de 30 à 40% par rapport à 1990. Ces pays ont depuis fait mieux que leur objectif sur la première période, cumulant ainsi un surplus important de permis Kyoto (UQAs) appelé "hot air". Le tableau ci-dessous fournit les chiffres de quotas excédentaires par pays à l'issue de la première période d'engagement fin 2012.

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

Pays	Surplus d'UQAs (en Mt eq CO ₂)
Russie	5 873.1
Union Européenne des 27	4 123.0
Ukraine	2 593.5
Japon	429.8
Australie	61.8
Nouvelle Zélande	28.1
Norvège	20.1
Croatie	5.2
Liechtenstein	0.1
TOTAL	13139.1

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

Le texte adopté à Doha autorise une utilisation très restreinte de ces quotas excédentaires durant la seconde période d'engagement. Les pays Annexe B du Protocole qui ont pris des engagements pour la deuxième période ne peuvent reprendre qu'un maximum de 2% du montant d'UQAs qu'ils avaient reçus pour la première période.

Lors de l'adoption du texte, 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 peu d'opportunités de vente de quotas excédentaires aux pays en possédant mais ne participant pas à la deuxième période.

ZOOM SUR

LA DIFFICULTÉ DE PARVENIR À DOHA À UN ACCORD SUR LA QUESTION DE L'AIR CHAUD

Une clause comptable 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. Ces pays se sont insurgés contre cet amendement et malgré une protestation immédiate de la Russie, qui n'a pas été prise en compte par la présidence qatarie.

Le Japon, notamment, a annoncé lors de la conférence de Varsovie l'abandon de son objectif de réduction de GES de -25% d'ici 2020 par rapport à 1990, pour un objectif désormais de -3,8% par rapport à 2005, soit en réalité une augmentation de 3% par rapport à 1990.

Et l'Australie a annoncé de côté l'abandon de son projet de taxe carbone.

La lutte contre le changement climatique s'est donc installée avec la deuxième période d'engagement dans cette contradiction majeure : d'une part par l'affirmation de la nécessité d'une action urgente de tous les pays, et de l'autre par l'incapacité à regrouper tous ces pays dans un accord unique de prise généralisée d'engagement. Face à ce constat, une solution transitoire a été trouvée, avec un double processus pour les pays développés : des engagements " libres " dans le cadre de la Convention et des engagements à caractère juridiquement contraignants dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Evidemment, le constat dans hétérogénéité croissante des trajectoires effectives des pays industrialisés et la faiblesse a suscité de nombreuses critiques :

- D'abord de la part des scientifiques, des ONG et des médias.
- Ensuite, cela ne pousse pas à l'action les pays émergents et les pays en développement.
- La qualité des prises d'engagements des pays développés n'a donc pas réussi à nourrir une base de confiance politique pour l'entrée dans la nouvelle négociation.

3.3.4 / La nécessité de réexaminer l'ambition des engagements pour 2020

Une décision sur la hausse de l'ambition des engagements des pays développés de la deuxième période d'engagement a été introduite dans le texte final de Durban, elle était d'autant plus importante que des pays à la veille de la clôture de la Conférence avaient finalement annoncé des engagements au minimum des fourchettes jusqu'alors exprimées.

Les difficultés liées notamment au faible prix du carbone que connaît le mécanisme de développement propre ont amplifié un sentiment de frustration à l'égard d'un Protocole de Kyoto à la portée de plus en plus réduite.

Les pays développés, Union Européenne en tête, a évidemment refusé la remise en cause de leurs engagements. Notamment car cela signifiait aussi une remise en cause sous-jacente du processus de la Plateforme de Durban.

Des pays, comme l'Australie, arguent du fait que c'est l'accord de 2015 dorénavant qui fournira le cadre nécessaire à la hausse de l'ambition et regroupant tous les pays. Mais le fait est que le Protocole de Kyoto reste le seul instrument légalement contraignant. Les pays en développement rejettent donc cet abandon du Protocole de Kyoto et craignent, un accord certes global, mais sans garantie de respect des engagements. Et ce d'autant plus que cet accord regroupera des pays, en fonction de leur niveau de développement et de responsabilité, selon des formes et de niveaux d'engagements non encore définis.

LE PROCESSUS DE RÉVISION DANS LA DÉCISION DE DOHA

ZOOM SUR

La décision de Doha a invité, sur proposition de l'Union Européenne les pays développés, à décider d'un nouvel objectif pour 2020 pour se mettre en adéquation avec une réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2020 de 25 à 40 % sous les niveaux de 1990.

Plusieurs pays parmi ceux qui ont pris des engagements pour la deuxième période ont explicitement communiqué leur volonté de faire des efforts d'atténuation supérieurs aux objectifs décidés. Ainsi, l'Union Européenne est notamment susceptible de revoir à la hausse son niveau d'engagement en 2015 de -20 à -25 ou -30% dans le cadre de la procédure de révision adoptée à Doha et elle pourrait entraîner dans son sillage d'autres pays, ce qui tendrait à placer sous de meilleurs auspices la CdP de 2015.

4 / Des contributions de tous dans un accord unique

La conférence de Durban de 2011 a lancé le processus de négociation d'un nouvel accord international.

Sur la base d'une vision partagée, les Accords de Durban ont 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 à réaliser en 2015 pour le post 2020, accord qui devra inclure tous les pays et aura force légale. Ce fut une avancée majeure.
 - La nécessité d'augmenter, 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 GIEC²⁷.
-

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

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

²⁷ " Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en- dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel. "

4.1 / LA QUESTION POLITIQUE DÉLICATE DE LA DIFFÉRENCIATION DES SITUATIONS DES PAYS

Le GIEC l'a réaffirmé, l'action devra être collective et solidaire. Cela implique de dépasser la catégorisation des pays définie dans la convention de Rio entre pays industrialisés (Annexe 1) et pays en développement (non annexe1).

La Convention de Rio avait établi deux catégories de pays :

- Les pays Annexe 1, à savoir les pays membres de l'OCDE, les pays de l'ex URSS et les pays communistes de l'Europe de l'est. A noter que cette liste laissait de côté des pays aux émissions par habitant également élevées dont des pays pétroliers.
- Les pays non-Annexe 1, c'est-à-dire les pays en développement.

Cette catégorisation de pays, sur base de la situation de 1990 où les pays aujourd'hui qualifiés de émergents n'avaient pas encore décollé, fut reprise à l'identique dans le Protocole de Kyoto pour la période 1990-2012.

Plus que sur le but, contenir le réchauffement en dessous de 2°C, généraliser le passage à l'action, convenir d'un nouvel accord dans le cadre multilatéral des Nations Unies avec des règles communes à même de faire respecter les engagements des pays, c'est sur la répartition des efforts entre pays que les positions divergent. Deux points de vue s'expriment :

Le prochain accord ne doit pas être une réécriture ou une réinterprétation de la Convention. Les pays en développement et les pays émergents, souhaitent que l'accord à conclure reprenne les thèmes du Plan d'Action de Bali : atténuation, adaptation, finance, technologie, renforcement des capacités, transparence de l'action et des soutiens. Et ce, selon les principes de la Convention - responsabilité commune mais différenciée, équité, responsabilité historique. Ils demandent, par conséquent, que le prochain accord conserve la dichotomie pays en développement/pays développés et l'obligation de soutien financier et technologie de ces derniers.

Le prochain accord doit refléter une nouvelle répartition des responsabilités : De nombreux pays développés, dont les Etats-Unis, demandent que les principes reflètent les circonstances et capacités actuelles et futures et soient donc dynamiques et évolutifs. L'effort de chaque pays ne serait plus uniquement déterminé par les émissions his-

toriques mais également par le niveau des émissions actuelles et prévisibles. L'approche binaire " pays en développement/pays développés " est rejetée comme base du futur accord car jugée caduque. En outre, selon eux, l'atténuation doit être au cœur de cet accord, et les soutiens financiers et technologiques doivent être orientés vers les pays les plus vulnérables.

Les pays les plus vulnérables insistent sur la nécessité pour les pays émergents de s'engager davantage.

- Les principes phares qui portent l'équité dans la Convention - la " responsabilité commune mais différenciée " et le " droit au développement " notamment - s'ancraient dans un contexte quasi dual entre pays développés et pays en développement défini sur la base des niveaux de richesse et des taux d'émissions de GES.
- Mais depuis la signature de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto, la situation géopolitique a changé. La mondialisation a permis le décollage de nouvelles puissances, économiques et politiques et les anciens leaders doivent composer avec de nouveaux acteurs. Aujourd'hui, aucun pays n'est capable de tirer la négociation et d'en déterminer la voie.
- La réalité d'aujourd'hui est celle d'une ventilation des pays entre des pays développés, des pays émergents qui ont capté une grande partie de la production industrielle, des pays pétroliers et producteurs de matières premières, des pays en situation intermédiaire, des pays en développement peu avancés et des pays marqués par leur très grande vulnérabilité aux changements climatiques. Avec pour conséquence l'émergence de nouveaux " sous- groupes " de pays dans la négociation climat qui correspondent à ces situations différentes.

La négociation butte maintenant sur la répartition des engagements et des contributions entre pays, faute d'avancées claires sur des critères d'équité.

Le prochain accord devra trouver un équilibre entre prise de compte de cette nouvelle donne et le respect de l'équité et de la solidarité. Cette étape politique devra être franchie dès Lima.

4.2 / LES CONTRIBUTIONS DES PAYS, ÉPINE DORSALE DE LA NOUVELLE NÉGOCIATION

4.2.1 / Des engagements ou des contributions des pays

La notion d'engagements s'appliquait jusqu'à présent aux pays industrialisés concernés par le Protocole de Kyoto. Puisque la Plateforme de Durban a étendu la nécessité d'action dans le cadre du futur accord à tous les pays, s'est posée, lors de la conférence de Varsovie, la question de la formulation à adopter pour les nouveaux pays impliqués. Ce débat renvoie à la question clé pour le nouvel accord du traitement des 3 types de pays que sont les pays développés (annexe 1), les pays émergents et les autres pays en développement.

Les pays développés ont refusé à Varsovie de s'engager sur des chiffres d'engagement tant que les pays émergents ne s'impliquaient pas clairement dans le processus. Finalement, un compromis a été trouvé, permettant d'englober tous les pays, mais au prix d'une baisse de force juridique de formulation par rapport au terme inscrit dans la plateforme de Durban. Le texte final de l'ADP a entériné de fait que tous les pays devaient faire des " contributions " pour fin mars 2015.

Ces " contributions ", qui restent à définir précisément, sont au cœur du prochain accord, dont elles constituent le pivot.

De nombreuses divergences subsistent sur la nature de ces contributions, portent-elles sur :

- uniquement des contributions sur les mesures d'atténuation,
- ou également celles d'adaptation,
- sur les financements internationaux mobilisés,
- sur les transferts de technologie,
- sur les moyens de renforcement des capacités... ?

Si elles couvraient tous ces éléments, elles porteraient sur tous les termes du Plan d'Action de Bali. Dans quelles mesures les contributions incluent un chiffrage des moyens mobilisés et les résultats attendus ou également des propositions davantage qualitatives ? Des contenus qui diffèreraient à l'évidence selon les types de pays.

Il faudra aussi déterminer les règles de transparence des contenus, l'enregistrement dans le cadre de la préparation de l'accord, de processus de suivi et de vérification.

Un autre aspect décisif porte sur les soutiens dont pourront bénéficier les pays les moins avancés et les plus vulnérables pour élaborer leur contribution.

Progresser sur ces aspects sera le sujet central à l'agenda de la Conférence de Lima.

Tant que ce sujet ne sera pas réglé, il sera d'autant plus difficile d'avancer sur les autres éléments de l'accord.

Ce débat sur les principes débouche ensuite sur une discussion sur ce quoi doivent porter les contributions des pays.

À Lima devront être déterminés les éléments du prochain accord.

4.2.2 / Le contenu à inclure dans les contributions

Si tous les pays reconnaissent la nécessité que cet accord soit applicable à tous, ils ne mettent pas derrière cette formulation le même sens :

- Pour certains participation universelle va de pair avec des natures d'engagements identiques ;
- Pour d'autres cette idée d'une uniformisation de l'applicabilité est inacceptable. Applicabilité signifie pour eux différenciation dans la mise en œuvre, selon les principes de la Convention, et universalité ne signifie pas uniformité.

La notion d'équité, principe central du projet d'accord et de son acceptabilité, sous-entend pour certains qu'un objectif global, agrégé, est indispensable, et repartit ensuite selon des critères. Alors que pour d'autres, l'équité signifie que les engagements doivent être pris au moyen de contributions déterminées au niveau national dans un processus bottom-up.

Une approche empirique pour la conférence de Lima

Les co-chairs de l'ADP ont adopté une démarche empirique fondée sur des contributions volontaires des pays dont chacun définira le contenu.

Il est essentiel que la conférence de Lima tire les enseignements de cette approche.

Le temps ensuite sera compté pour que les pays parviennent à déposer leur contribution d'ici le printemps.

Une des propositions est de convenir d'une classification équitable et flexible, composée :

- d'objectifs absolus de réduction de l'ensemble de l'économie des pays développés,
- et d'objectifs sectoriels ou fondés sur les activités et les résultats possibles pour les pays en développement.

La Chine demande que les pays en développement puissent choisir entre des objectifs relatifs à l'intensité, des stratégies sobres en émissions de carbone et des plans et projets d'atténuation.

Le point probablement le plus dur dans cet aspect des négociations des mois à venir va être le statut des grands pays émergents. Continueront-ils ou non à être considérés comme des pays en développement et bénéficier de cette flexibilité ? Les pays développés demandent qu'ils présentent, comme eux, des objectifs chiffrés pour toute leur économie. Les discussions des derniers mois ont montré des positions assez différentes entre la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil, dont les niveaux de développement, le type de système énergétique sont très différents.

Une liste de ce que seraient ces éléments a été établie par le Secrétariat²⁸, issue des propositions des pays.

Les positions sur la manière d'élaborer et d'adopter les contributions

Les Américains, les Néo-zélandais et le Groupe Umbrella proposent :

- La définition du processus par lequel les contributions seront examinées ;
- La présentation des éléments d'un accord acceptable dans un " draft-text " ;
- L'intégration des chiffres d'engagement dans un document séparé de l'accord, avec des modalités politiques à confirmer ;
- Les Etats-Unis ont proposé que les pays soumettent leur objectif de réduction mi-2015 pour évaluation 4 mois avant la CdP21 (ce qui laisserait peu de temps).

L'Australie propose aussi des engagements nationaux et des règles internationales.

L'Union Européenne propose de combiner approches descendantes et ascendantes, avec :

- Une clarification de ce qui est attendu par les Parties pour 2015 avec un " draft text " solide reflétant les vues des Parties et abordant les enjeux clés ;
- Un mécanisme permettant de réviser/renforcer les objectifs d'ici 2020 et au-delà ;
- Des options stratégiques à présenter aux ministres lors de la conférence de Lima ;
- Une mise en œuvre rapide des actions sur le terrain ;
- L'inscription ensuite des objectifs quantifiés dans l'accord de décembre 2015 ;

La Suisse et le Groupe de l'Intégrité Environnementale ont proposé une approche hybride :

- Une phase de consultation avec compilation des engagements, comparaison de ceux-ci par rapport à l'objectif de 2° et une coopération pour le

²⁸ ADP.2014.6.NonPaper – Voir annexe ...

traitement des écarts ;

- La capitalisation du Fond Vert pour le Climat ;
- Un " draft text " de décision sur les objectifs et contributions des pays en accord avec le principe
- de responsabilité commune mais différenciée ;
- Des instruments plus efficaces qu'actuellement, pour l'adaptation, des règles communes et un système commun de MRV.

Les Pays les Moins Avancés (PMA) mettent en avant une approche hybride avec :

- Un accord juridiquement contraignant, des périodes d'engagement courtes et révisables ;
- Des critères métriques et non-métriques (comme la responsabilité historique, les besoins futurs durables et la vulnérabilité des pays) ;
- Des moyens de mise en œuvre adéquats et prévisibles, un mécanisme de sanction et de conformité respectueux de la situation particulière des pays les moins avancés.

Le groupe des Etats-Iles en développement (AOSIS) propose :

- Un processus comportant des points d'étape ;
- Une initiative mondiale autour pour renforcer l'action en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

Le Groupe Afrique demande :

- Une information des vues de toutes les parties répondant aux principes de la Convention ;
- Un accord portant sur l'atténuation, l'adaptation, les soutiens financiers et technologiques.

Les BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine)

Ces pays émergents insistent sur un accord conclu dans le cadre de la Convention avec :

- Une prise en compte de la décision de Durban exhaustive et équilibrée ;
- Des contributions à déposer incluant les moyens de mise en œuvre.

Le Brésil a présenté une proposition (déjà soumise en 1997) de contributions fondées sur les émissions mais aussi sur la responsabilité historique d'augmentation de la température. Les objectifs seraient alors déterminés en 2015 grâce à cette méthodologie. Il ne souhaite pas d'objectif chiffré à ce stade des négociations.

La Rain forest coalition demande :

- L'inclusion de REDD+ et des écosystèmes marins et côtiers dans le texte de négociation ;
- La prise en compte des travaux d'experts sur les actions concrètes réduisant le fossé d'ambition pré-2020, et ouvrant fenêtre dans le Fonds Vert.

4.2.3 / Comment faire en sorte que le plus grand nombre de pays déposent leur contribution ?

Il y a le risque qu'un processus très technique se traduise par une mise à l'écart des pays les moins avancés et conduise à une radicalisation qui déboucherait sur un blocage des négociations comme à Copenhague.

Les réunions de l'ADP en juin et d'octobre ont montré que la grande majorité des pays se préparaient à présenter leur contribution : les pays développés, les pays émergents et beaucoup de pays à revenu intermédiaire.

Mais ce n'est pas le cas de beaucoup de pays les moins avancés, faute de capacités techniques, de personnel et de moyens financiers. De plus, les soutiens financiers annoncés après la conférence de Varsovie tardent à être mis en œuvre (de la part du Fonds pour l'Environnement Mondial, les pays développés, les bailleurs internationaux). Or le calendrier devient très serré pour une soumission au Secrétariat pour le printemps.

Il faut souligner l'importance d'exploiter le grand nombre d'études et de travaux de recherche réalisés ces dernières années dont les résultats devraient être exploités pour la préparation des contributions.

Les trois cas possibles

- Des financements sont dégagés rapidement qui permettent aux pays de préparer individuellement leur contribution aussitôt la conférence de Lima ;
- Des pays d'une même sous-région et ayant des problématiques communes se regroupent. C'est ce qu'ont fait 14 des 18 pays de la zone Caraïbe. Si de tels groupements devaient se réaliser, cela devrait s'opérer lors de la conférence de Lima en bénéficiant de soutiens internationaux.
- Il est en outre probable que certains pays ne parviendront pas à déposer leur contribution pour le printemps. Il faudra que cela puisse être fait pour l'été.

4.3 / LES ÉLARGISSEMENTS SUCCESSIFS DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Le passage à des contributions de tous les pays marque une avancée considérable d'une négociation internationale engagée depuis 25 ans.

Cet élargissement ne porte pas seulement sur le nombre et la nature des pays mais aussi sur les secteurs concernés et les instruments utilisés.

Avec le recul, la gravité des changements climatiques débouche sur un processus centripète qui en réponse, intègre de façon successive de nouveaux secteurs et de nouveaux instruments.

Compte tenu des différences d'enjeux et de capacités des pays semblent

conduire à ce que les contributions attendues des pays intègrent toutes les possibilités d'actions dès lors que des pays le souhaitent.

LES ÉLARGISSEMENTS SUCCESSIFS DE LA NÉGOCIATION SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les secteurs et les activités

La lutte contre la déforestation

En 2005 à Montréal avait été reconnue par tous la nécessité de réduire la déforestation.

L'adaptation

À Nairobi en 2006 a été décidé de soutenir l'adaptation au changement climatique des pays en développement.

Les transferts de technologie

Ceux-ci écartés aussitôt après la conférence de Rio de 1992, ils ont été réintroduits comme élément indispensable à la lutte contre le changement climatique lors de la conférence de Bali de 2007.

L'agriculture

Ce secteur mis à l'écart du fait de la difficulté à déterminer et à quantifier les actions dans ce secteur a été réintroduit lors de la conférence de Durban de 2011. Cet élargissement est essentiel pour plus de 2 milliards d'habitants notamment dans les pays les plus pauvres.

Les instruments

La finance carbone

Les mécanismes de flexibilité ont été introduits lors de la conférence de Kyoto (1997).

La recherche de nouveaux modes de financement internationaux

Jusqu'à présent cette volonté d'extension introduite à Copenhague (2009) n'a pu être concrétisée sur aucune des pistes envisagés : la taxation de l'aérien, du transport maritime et la taxe sur les transactions financières.

La prise en compte des bénéfices économiques des actions

Cette composante décisive est de nouveau mise en avant. Elle avait été l'apport majeur du rapport Stern de 2007, malheureusement, alors insuffisamment utilisé.

La mobilisation de toutes les catégories d'acteurs

La négociation longtemps confinée aux Etats, cherche maintenant à impliquer toutes les catégories d'acteurs : les entreprises, les collectivités locales, les ONG, les banques... Le Sommet de Ban Ki Moon de septembre traduit cette extension.

4.4 / LES COMPOSANTES CLÉS DES NÉGOCIATIONS POUR LA CONFÉRENCE DE LIMA

Depuis le " Plan d'Action de Bali ", la négociation climat s'articule autour de cinq composantes majeures qui sont de nouveau au cœur des discussions. Chacun de ceux-ci seront développés plus loin dans cette note de décryptage.

L'atténuation

Le cœur de la négociation consiste depuis le Protocole de Kyoto en la mise en place d'engagements globaux et d'actions concrètes par tous les pays développés. Cela nécessite de s'accorder sur le niveau de progrès des pays, quelle qu'en soit la nature (chiffre global, engagements d'efficacité énergétique ou sectoriels).

- Des actions par les pays en développement, soutenues et rendues possibles par la technologie et le financement. Ces actions ont pour objectif de d'infléchir la trajectoire d'émissions des pays par rapport à l'évolution de leur progression de développement.
- La mise en place d'actions concernant l'utilisation des terres, leur changement et la foresterie (UTCF), portant sur la déforestation, la dégradation des forêts, la gestion durable et l'augmentation des stocks de carbone des forêts et des sols agricoles.
- À cela s'ajoutent des approches sectorielles coopératives parfois à caractère international.

L'adaptation

Les actions d'adaptation ont pour objectif à la fois d'aider à prévenir les risques, à réduire les impacts négatifs du changement climatique sur les personnes, les équipements et sur l'environnement. Sa prise en compte se heurte à quatre types d'écueils : l'impossibilité d'en cerner les contours et donc de définir des critères de prise en compte, les grandes différences d'enjeux selon les pays et ensuite au plan local, la difficulté de chiffrage économique et la nécessité de prendre en compte la vulnérabilité des populations, car plus celle-ci est pauvre plus le coût humain sera élevé et plus celle-ci aura du mal à faire face aux catastrophes.

La technologie

La question de l'accès aux technologies de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation, inscrite dans la convention de Rio, n'avait pas été développée dans le Protocole de Kyoto. Elle a été réintroduite dans le Plan d'action de Bali, afin de soutenir l'atténuation et l'adaptation en faveur des pays en développement. Sa mise en place est aisée quand il s'agit de faciliter la formation sur des technologies

largement diffusées. Elle se heurte à des obstacles quand elle porte sur des brevets encore couverts par les droits de propriété intellectuelle des entreprises qui les ont mis au point.

Le financement

L'accès à des financements internationaux est décisif pour soutenir les actions d'atténuation et d'adaptation pour les pays en développement. Les progrès dans cette direction ont été effectués avec le Protocole de Kyoto (mécanismes de flexibilité, notamment le Mécanisme de Développement Propre, le financement du Fonds d'Adaptation, la mobilisation du Fonds pour l'Environnement Mondial et d'autres financements internationaux). Si des progrès décisifs ont été effectués au plan de l'accès aux financements internationaux et pour leur gouvernance, la mobilisation des capacités financières annoncées lors de la Conférence de Copenhague tarde à être s'effectuée notamment du fait de la grave crise économique actuelle. Le Sommet des solutions de Ban Ki Moon a marqué une avancée en mobilisant massivement le secteur bancaire.

La transparence et la comparabilité des engagements

Cette composante à caractère transversal par rapport aux 4 précédentes a été progressivement introduite. La nécessité de transparence porte à la fois sur les contributions effectives (dont leur caractère additionnel) des pays développés en faveur des pays en développement et sur l'efficacité de l'utilisation de ces financements internationaux, par les pays en développement les recevant, au plan de l'efficacité de leurs actions contre le changement climatique (atténuation et adaptation). Progressivement des protocoles ont été définis : les actions et les financements doivent être mesurables, rapportables et vérifiables (MRV). Ceux-ci sont aussi indispensables pour permettre la comparabilité des engagements et des contributions des pays et ainsi garantir la comparabilité et l'équité de la répartition des efforts.

L'avancée dans la négociation sur ces 5 composantes a fait l'objet d'un groupe de travail dans le cadre de la plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP) depuis fin 2011.

4.5 / LA QUESTION DES FINANCEMENTS

La question de la nature des contributions des pays en développement renvoie à celle des financements, sur laquelle il s'avère très difficile d'avancer dans la situation de crise économique et budgétaire actuelle.

Les enjeux majeurs de financement

Pour les pays en développement, il faut parvenir à un calendrier de financement, afin d'avoir plus de visibilité et de garantie sur la manière dont les pays développés parviendront à atteindre le transfert en direction des pays en développement annoncé à Copenhague de 100 milliards de US\$ par an en 2020. Ils demandent aussi que les pays développés s'engagent sur au moins 70 milliards de US\$ en 2016.

4.6 / LES AUTRES ÉLÉMENTS DU PROCHAIN ACCORD

Ensuite, il faudra résoudre la question complémentaire, mais très épineuse, de la nature juridique de ces engagements des pays (à caractère contraignant en droit international ou non).

À la veille de la conférence de Lima, la situation est paradoxale ;

- Un socle politique très solide s'est constitué au fil des années : accord sur la gravité du changement climatique, le respect de l'objectif d'une limitation à moins de 2°C, la nécessité d'une division par deux des émissions mondiales pour 2050, l'implication de tous les pays, l'élargissement des secteurs, activités et instruments à mobiliser...
- En même, l'extrême difficulté à finaliser une négociation à caractère quantitatif dans un délai très court d'ici 2050.

Or l'expérience des négociations passées indique que plus les désaccords s'enlisent, plus le nombre de points d'achoppement augmente, plus les discussions deviennent davantage techniques et complexes. Et alors, les milliers de négociateurs ne parviennent plus à démêler l'écheveau.

4.7 / LE CALENDRIER DE NÉGOCIATION JUSQU'À LA CONFÉRENCE DE PARIS

À Varsovie, les pays ont décidé de présenter leur contribution nationale pour mars 2015 pour le post 2020. La décision de Varsovie propose une démarche ascendante où chaque pays définit la nature et la portée de sa contribution, mais sans savoir immédiatement si cela permettra d'atteindre l'objectif de 2°C. Il faut en effet éviter de se trouver face à des

annonces de dernière minute, dont la compatibilité avec l'objectif climatique à terme ne sera plus vérifiable, le temps manquant pour recrancher les engagements pour décembre 2015.

Tous les pays sont invités à s'accorder lors de la Conférence de Lima sur la démarche de négociation et le contenu des contributions à soumettre pour fin mars 2015.

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

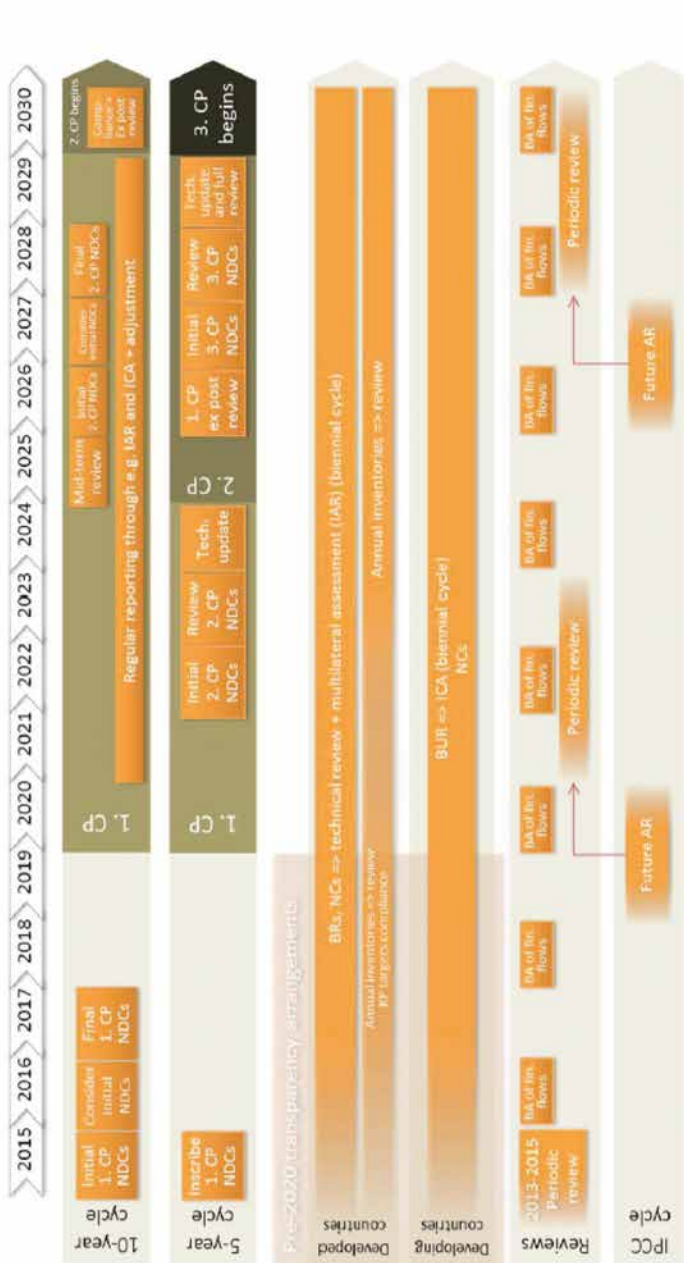
- La tenue de sessions techniques afin de rehausser le niveau d'ambition lors des réunions successives de négociation de l'année 2014 ;
- La formalisation du calendrier, le contenu des contributions soumises par les pays à la CCNUCC en cohérence avec la plateforme de Durban et la méthode de négociation actée lors de la conférence de Lima ;
- La soumission des propositions des contributions par les pays pour le 31 mars 2015 ;
- La préparation d'un projet de texte de négociation pour la conférence de Paris prenant ensuite en compte les contributions des pays soumises à la CCNUCC ;
- Une négociation ensuite entre pays pour garantir un cumul des engagements et des contributions qui soit cohérent avec une trajectoire d'émissions compatible avec un réchauffement contenu à moins de 2°C ;
- La conclusion de la phase politique des négociations en décembre 2015 à l' CdP 21 de Paris.

Les deux difficultés principales se présentent ensuite :

- La définition claire du contenu des contributions ;
- Les soutiens dont bénéficieront les pays en développement pour préparer leur contribution.

Suggestions and context for a cycle of contributions

This graph attempts to illustrate the main suggestions by Parties for a cycle of contributions in 2015-2030, and provides context by identifying relevant existing processes that have been put in place by past decisions. This is without prejudice to any future decisions that might affect the character or timing of such processes.



5 / Les éléments techniques de la négociation

5.1 / L'ADAPTATION

La reconnaissance unanime de l'importance de l'adaptation

Le besoin d'adaptation est surtout porté par les pays les plus vulnérables (dont les Etats-îles, les pays aux côtes basses et les pays arides notamment sahéliens). Pour ces pays, l'adaptation doit être une priorité inscrite dans le nouvel accord en 2015 et concrétisée par l'allocation de financements.

5.1.1 / Le cadre pour l'adaptation issu de Cancún

À Cancún, l'adaptation a été réaffirmée comme un défi majeur. Afin de concrétiser ces principes, un " Cadre pour l'Adaptation " (" The Cancún Adaptation Framework ") sous l'égide de la Convention a créé un Comité d'adaptation chargé d'améliorer la définition, la mise en œuvre et le financement d'actions et de plans d'adaptation dans les pays, notamment grâce à des centres de coopération internationale.

LES OBJECTIFS DU CADRE POUR L'ADAPTATION

ZOOM SUR

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

- la mise en place des plans, programmes et actions des PANAs dans les PMA,
- des évaluations techniques et économiques des différentes options d'adaptation,
- la coopération, notamment concernant les migrations et les relocalisations de populations,
- les transferts de technologies et le renforcement des capacités pour l'adaptation et la résilience aux changements climatiques,
- l'inclusion des acteurs, à tous les échelons : local, régional, national et international.

Le soutien aux Pays les moins avancés (PMA)

Une deuxième décision concerne le processus permettant aux pays les moins avancés de formuler et de mettre en œuvre des Plans Nationaux d'Adaptation (PAN), basés sur l'expérience des Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs), avec une vision de long terme. Ces PANAs visent à renforcer la résilience via une meilleure capacité d'adaptation, une évaluation de l'évolution des risques et des solutions appropriées.

Afin de favoriser la transparence, la comptabilisation et la diffusion des meilleures pratiques, les pays sont incités à fournir des informations notamment sur les soutiens fournis et reçus pour l'adaptation, les progrès réalisés, les enseignements tirés et les obstacles rencontrés. En outre, la faiblesse de financement depuis 8 ans des plans d'action nationaux pour l'adaptation dans les PMA nécessite d'être résolue.

Pour ce faire, les pays sont incités à développer des centres régionaux. Cancún appelait également à la création d'un Centre International, situé dans un pays en développement, pour coordonner et développer les recherches sur l'adaptation.

Côté opérationnel, des lignes directrices ont été définies à Durban pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des Programmes d'action nationaux pour l'adaptation (PANA). A présent 48 pays PMA ont finalisé leur PANA, visant à identifier et évaluer les répercussions et impacts du changement climatique dans leur pays et à déterminer les mesures pouvant être déployées et les financements nécessaires. Une décision a été adoptée sur le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces programmes d'adaptation nationaux.

5.1.2 / Les actions d'adaptation

La demande de soutien par les pays en développement aux actions d'adaptation soulève deux questions : Comment définir une action d'adaptation ? Quelles seront les actions à financer ?

Or, les actions à réaliser diffèrent fortement selon les pays, ce qui rend difficile la création d'une nomenclature uniforme des actions finançables. Si certaines, d'ordre organisationnel, seront aisées à mettre en place à peu de frais moyennant un soutien dans la préparation et la formation, d'autres coûteront très cher sans avoir un retour financier envisageable aux horizons économiques habituels. En outre, les mesures organisationnelles, réglementaires et comportementales exigent, pour être efficaces, un grand progrès éducatif et d'implication des populations. De plus, les différences d'actions à mettre en place ne résultent pas seulement de l'exposition des pays aux risques, mais dépendent également de leur niveau de développement, de leurs conditions géographiques, de leur type d'activité économique.

Les actions d'adaptation recouvrent en effet des aspects extrêmement divers :

Au plan de la connaissance

- l'observation systématique des phénomènes climatiques,
- l'éducation, la formation, la sensibilisation notamment en direction des femmes et des jeunes,
- la recherche-développement, la diffusion et le transfert de technologies d'adaptation,
- la prise en compte des savoir-faire indigènes et ancestraux,
- l'évaluation des impacts, de la vulnérabilité et des coûts et bénéfices de l'adaptation.

Au plan organisationnel

- le renforcement des cadres législatifs, administratifs et institutionnel au niveau national et local, ainsi que des structures de coordination et des points focaux,
- l'aménagement du territoire prenant en compte les enjeux économiques, écologiques et sociaux et la réduction de la pauvreté,
- le renforcement de la collecte d'informations et des capacités de planification,
- l'évaluation, la gestion et le partage de risques pour la prévention, le secours et les interventions de reconstruction.

Au plan opérationnel

- la mise en œuvre d'actions d'adaptation aux niveaux local, régional et national,
- la transformation des pratiques agricoles, la gestion prudentielle des ressources en eau, la protection des côtes, l'adaptation des bâtiments et la protection des ressources naturelles...,
- la mise en œuvre des actions des PANAs (programmes d'actions nationaux d'adaptation) et l'application des mesures proposées dans les communications nationales.

Des désaccords subsistent sur la définition de la vulnérabilité et donc sur le champ d'application de l'adaptation. Ainsi, si l'Arabie Saoudite demande une définition allant jusqu'à la compensation des effets adverses des mesures d'atténuation, d'autres pays comme l'UE veulent limiter le périmètre de l'adaptation aux impacts du changement climatique.

5.1.3 / Le Comité d'Adaptation

Un Comité pour l'Adaptation décidé à Bali a été créé sous l'égide de la Convention afin de promouvoir la mise en œuvre d'actions d'adaptation. À Durban a été validée la composition de ce Comité, ayant pour mission le soutien des actions à travers un support technique et financier. Les cinq grands groupes régionaux du monde²⁹ seront représentés parmi

²⁹ Au sens onusien, les 5 grands groupes sont : Etats d'Afrique; Etats d'Asie; Etats d'Europe de l'Est; Etats d'Amérique du Sud et des Caraïbes; et Etats d'Europe de l'Ouest et autres Etats.

les 16 membres élus par la CdP, ainsi que des pays particulièrement vulnérables (petits Etats insulaires et pays les moins avancés). Le Comité sera ouvert aux observateurs - chercheurs, ONG, gouvernements locaux - et travaillera avec les agences régionales.

Les priorités de travail sont multiples :

- la capitalisation des expériences et la compréhension des vulnérabilités, notamment les impacts sur la disponibilité de la ressource en eau et les actions de préservation et de restauration des écosystèmes,
- l'évaluation des pertes et dommages subis par les pays à travers un mécanisme assurantiel international (débattu à Doha).

5.1.4 / Le financement de l'adaptation

Un constat s'impose : la question de l'adaptation intéresse davantage les pays bénéficiaires que les pays financeurs. Les pays développés sont plus mobilisés pour financer des actions d'atténuation dans les pays en développement que celles visant l'adaptation. Ceci s'explique par le fait que les actions d'atténuation, contribuent à réduire le changement climatique, quel que soit l'endroit où elles sont réalisées. L'adaptation répond, quant à elle, davantage à des préoccupations sociales des pays demandeurs.

Sources et récipiendaires

Il est essentiel que les pays développés fournissent un soutien financier, technologique et de renforcement de capacité sur le long terme à l'adaptation, qui soit additionnel et prévisible. Ces financements doivent être dirigés en priorité vers les pays particulièrement vulnérables et les besoins les plus urgents. Pour le moment, aucune définition de ces termes n'a été adoptée et aucun chiffre acté. Une estimation préalable des besoins financiers est indispensable pour avancer. La possibilité d'un financement de l'adaptation par une vente aux enchères de quotas d'émissions alloués reste en suspens.

Le financement du Fonds pour l'adaptation

Le Fonds pour l'Adaptation établi sous le Protocole de Kyoto est devenu opérationnel, après avoir longtemps manqué de financements (pour soutenir les PANA). Les deux premiers projets acceptés : un au Sénégal concernant l'érosion côtière et un projet au Honduras d'amélioration de l'approvisionnement en eau des ménages les plus pauvres.

Pour le moment, seules les organisations onusiennes et les banques multilatérales ont accès aux financements du Fonds. La façon de faciliter l'accès au Fonds pour l'adaptation, inscrit dans le Protocole de Kyoto, n'a pas été réglée. La possibilité d'un prélèvement pour l'adaptation sur de nouveaux mécanismes de marché à créer, d'une augmentation du prélèvement sur le Mécanisme de Développement Propre au-delà de

2% ainsi que son élargissement à d'autres instruments, tout cela reste en suspens. La mise en place du Cadre pour l'adaptation devra aller dans ce sens.

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

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

Country	Contribution	Monnaie	Montant en millions US\$
Suède	200	SEK	30.2
Belgique	4.45	EUR	6.0
Norvège	2.5	USD	2.5
Allemagne	30	EUR	40.5
Finlande	5	EUR	6.8
Suisse	10	CHF	11.0
France	5	EUR	6.8
Autriche	0.5	EUR	0.7
Total	104.4		

La décision adoptée à Varsovie

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

LE COÛT DE L'ADAPTATION EN AFRIQUE

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

5.1.5 / Un mécanisme de prise en charge des pertes et préjudices

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 préjudices" liés au changement climatique a été introduite dans les négociations par les pays AOSIS et fait depuis 2010 l'objet d'un programme de travail. À Doha, s'est exprimé un fort désaccord entre les pays les plus pauvres et les Etats-Unis, qui craignent les actions en justice qui pourraient résulter d'un tel mécanisme. Cette question ne pourra progresser concrètement que si des avancées sont réalisées dans l'évaluation économique des coûts d'adaptation et des préjudices. Il faudra aussi déterminer la nature même du dispositif à inclure soit dans le mécanisme d'adaptation existant (Fonds pour l'Adaptation et Comité pour l'Adaptation), soit dans un mécanisme supplémentaire.

5.1.6 / L'adaptation dans l'accord de 2015

Les pays en développement demandent que l'adaptation ne soit pas laissée de côté dans le nouvel accord, et qu'elle soit de manière effective reliée à des financements, que les PANA constituent la base des soutiens en matière d'adaptation et les moyens de mise en œuvre, que soit élaboré un dispositif de compensation des pertes et préjudices.

L'adaptation devrait figurer en bonne place dans l'accord de 2015. Le Co-Président a fourni des questions d'orientation sur les aspects à long terme et collectifs de l'adaptation, les engagements et contributions, les dispositions institutionnelles et la coopération et la coordination.

Les pays en développement ont appelé à un objectif global sur l'adaptation déterminé à partir d'une estimation des besoins résultant de scénarios de trajectoire d'émissions. Cette proposition a été rejetée par des pays développés (Australie, Norvège, Corée du Sud et Etats-Unis), qui ont mis en avant la difficulté technique d'une agrégation des besoins d'adaptation, faute de définition commune.

Le Groupe Afrique demande un objectif mondial sur l'adaptation découlant d'un calcul des effets de l'évolution probable de la température mondiale en fonction du niveau des engagements de réduction des émissions décidés par les pays. En conséquence, des engagements insuffisants d'atténuation devraient induire une augmentation du soutien financier à l'adaptation.

Les pays AOSIS ont souligné que les mesures d'adaptation sont spécifiques à chaque pays et à chaque territoire. Ils demandent de définir la relation entre atténuation, adaptation et pertes et préjudices dans l'accord de 2015.

Le Brésil craint, lui, qu'un objectif mondial fige les demandes et les besoins.

L'Australie a déclaré que l'adaptation devait mobiliser tous les pays et a appelé à partager les informations relatives aux mesures d'adaptation, aux enseignements des meilleures pratiques.

L'Afrique du Sud a suggéré un objectif mondial d'adaptation qui montre un engagement commun pour réduire la vulnérabilité aux changements climatiques et qui lie les ambitions d'atténuation et les moyens de mise en œuvre.

L'UE préfère un " objectif normatif ".

La Suisse propose d'accroître la résilience, de renforcer les capacités d'adaptation et de l'inclure dans les stratégies nationales.

L'Inde a demandé une compréhension et des systèmes de mesure communs.

L'Ethiopie s'est dite préoccupée par l'idée d'une méthodologie " commune " pour l'évaluation de l'adaptation, notant qu'il existe des différences entre situations nationales.

Le Soudan a souligné la nécessité d'évaluer les besoins de soutien financier des pays.

En outre, des pays refusent l'option d'un objectif mondial d'adaptation, arguant du fait que les mesures d'adaptation sont localisées ou que l'établissement d'un tel objectif et des méthodologies communes pour un cadre d'évaluation de l'adaptation serait difficilement réalisable d'ici la CdP 21. L'alternative consisterait alors en un engagement partagé plutôt qu'un objectif global.

La plupart des pays sont d'accord sur la nécessité d'éviter de créer de nouveaux mécanismes mais d'utiliser, en les améliorant, les mécanismes institutionnels existants.

L'un des enjeux majeurs de la conférence de Lima va donc porter sur :

- la prise en compte des actions d'adaptation dans les contributions nationales à côté de celles d'atténuation ;
- la façon de prendre en compte l'adaptation compte tenu de l'extrême diversité des situations locales.
- Diverses dispositions d'amélioration des dispositifs existants ont été formulées :
- Le Mexique suggère l'inclusion des compétences locales et sociales dans les structures de coopération en soulignant la nécessité de méthodologies, de connaissances opérationnelles et de participation des parties prenantes.
- Les Philippines propose la création d'un registre de l'adaptation pour partager les meilleures pratiques.
- Tuvalu demande d'intégrer un mécanisme de révision pour évaluer si le financement correspond aux besoins d'adaptation et a appelé à un processus permettant d'assurer le respect des droits de l'homme des personnes déplacées en raison des changements climatiques.

5.2 / LES TRANSFERTS DE TECHNOLOGIE

Les transferts de technologies et le droit à la propriété intellectuelle (DPI) sont particulièrement au cœur des préoccupations de pays émergents, qui revendiquent le droit au transfert de technologie comme levier de développement et condition indispensable pour la mise en place d'actions d'atténuation et d'adaptation.

Afin de déterminer avec précision les besoins de technologie des pays en développement, l'UE et l'Afrique du Sud ont appelé à l'identification d'actions spécifiques en matière d'atténuation et d'adaptation, afin de pouvoir les relier aux besoins technologiques correspondants.

La Chine a identifié trois éléments de l'accord de 2015 sur la technologie:

- l'élaboration de plans quantifiables, comparables et transparents par les pays développés pour soutenir la mise au point et le transfert de technologies aux pays en développement ;
- le développement ou le renforcement des technologies endogènes, avec l'appui des pays développés ;
- l'établissement de processus mondiaux de recherche et de développement.

LE MÉCANISME POUR LA TECHNOLOGIE

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

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

- Le Comité exécutif de la technologie a pour mission de soutenir la recherche, le développement et la diffusion des technologies favorables à un développement sobre en carbone et répondant aux besoins d'adaptation. " Branche technique " du mécanisme pour la technologie, il a un rôle d'analyse, de conseil et de recommandation,.
- Le centre et le réseau des technologies pour le climat, à vocation opérationnelle, doivent faciliter la mise en œuvre opérationnelle et la coordination de réseaux et initiatives sur les technologies au niveau international, régional et sectoriel.

À Doha, le PNUE a été désigné comme hôte du centre exécutif pour la technologie pour une durée de 5 ans. Le Comité consultatif chargé de définir les modalités opérationnelles de fonctionnement du centre et du réseau des technologies pour le climat a été constitué. Le Centre et réseau des technologies sur le climat (CTCN) peut maintenant répondre aux demandes de soutien des pays en développement (exprimer par le biais des autorités nationales désignées).

La plupart des pays appellent au renforcement des institutions existantes, mais certains souhaitent que cela soit intégré dans le cadre du nouvel accord, et d'autres que cela reste dans le cadre de décision de Conférence. Les pays AOSIS demandent une coordination entre les centres de technologies et l'établissement d'un programme spécifique pour eux. La question se pose également de l'incorporation du Programme stratégique de Poznań dans le Mécanisme technologique.

Des propositions présentées par des pays en développement, mais refusées par les pays développés, concernaient : la mise en place d'un guichet consacré au transfert de technologies au sein du Fonds Vert pour le Climat, un programme de travail sur le soutien technologique et l'organisation d'un atelier sur les DPI.

Enfin, l'enjeu récurrent, qui ne trouvera certainement pas solutions dans les sessions à venir, des Droits de propriété intellectuelle se pose toujours, avec la proposition par le Groupe arabe d'un mécanisme international sur les DPI, ou encore un programme de subventions pour les droits de licence.

5.3 / LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Des divergences persistent sur les besoins de renforcement des capacités. Certains pays plaident pour la mise en œuvre de nouveaux dispositifs : mécanisme international pour le renforcement des capacités financé par le FVC et disposant d'un mécanisme d'évaluation (groupe arabe), la constitution d'un Comité de renforcement des capacités (PMA et groupe Afrique). Et d'autres préfèrent se centrer sur l'amélioration et le renforcement des mécanismes existants.

Concrètement, une question pressante se pose : celle de la capacité des pays en développement à élaborer leur contribution pour le printemps 2015, tel que cela a été décidé lors de la conférence de Varsovie. S'il est clair que cette obligation incombe aux pays développés et aux pays émergents et que de nombreux pays à revenu intermédiaire y parviendront aussi, beaucoup de pays en développement notamment les moins avancés et les plus vulnérables ne pourront y parvenir dans les délais impartis sans soutien. Celui-ci devra à la fois prendre la forme d'un renforcement des capacités des ministères et des structures académiques concernés, d'un apport d'expertise internationale et d'une aide financière. En la matière, des soutiens financiers ont été annoncés par le PNUD, le FEM, l'Union Européenne (avec une forte contribution allemande).

Ce sera l'un des points les plus importants à décider lors de la conférence de Lima. Il ne restera ensuite que quelques mois pour élaborer la contribution.

LE COMITÉ DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

ZOOM SUR

Ce Comité, dans le cadre du nouvel accord, serait en charge du suivi et de l'évaluation de l'efficacité des activités de renforcement des capacités. Il viserait à améliorer la cohérence des efforts des institutions existantes et à examiner leur efficacité, incluant l'adéquation du financement et de la distribution géographique des projets.

5.4 / LA TRANSPARENCE DE L'ACTION ET DU SOUTIEN

Le renforcement de la confiance, indispensable pour le prochain accord, nécessite d'assurer la transparence et la comparabilité des efforts.

Pour cela, progressivement depuis la conférence de Bali ont été élaborés des principes clés " MRV " c'est à dire :

- de Mesure des résultats des actions (essentiellement de réduction des émissions par rapport à l'évolution suivie si le projet n'avait pas été réalisé) ;

- de Notification (reporting), c'est-à-dire la transmission à périodicité régulière des informations pour leur suivi et leur comptabilisation ;
- de Vérification, ce qui implique la mise en place des procédures de contrôle sur les actions réalisées sur financements internationaux pour attester de leurs performances.

Les négociations des années précédentes ont permis de globalement s'accorder sur les principes MRV.

En fait, il y a deux types de mécanismes MRV : celui concernant les pays donateurs et celui concernant les pays receveurs avec deux objectifs de transparence :

- sur les soutiens apportés par les pays développés aux pays en développement, y compris concernant les mécanismes de flexibilité, avec des règles spécifiques de suivi ;
- sur les actions réalisées par les pays aidés, leur efficacité avec aussi des règles adaptées pour cela.

Bien évidemment, une avancée coordonnée sur ces types est nécessaire pour finaliser l'accord sur ces règles MRV.

Ces principes MRV s'appliquent aux soutiens internationaux. Les pays se sont opposés à toute extension qui aurait concerné la vérification de l'efficacité de leurs actions engagées sur des moyens nationaux propres ; cela aurait été une intrusion dans leur souveraineté nationale. Mais certains pays demandent que cette transparence soit reliée à un mécanisme de contrôle. Une question très sensible : la Chine et les Etats-Unis ont refusé jusqu'à présent un tel contrôle. Les Etats-Unis propose un système de MRV renforcé et évolutif, applicable à toutes les Parties; comprenant des rapports, des examens d'experts et des échanges entre les Parties.

Le suivi des politiques nationales est du ressort des inventaires des émissions nationales et des soumissions que les pays doivent faire à périodicité régulières. Ces dispositions ont été renforcées par des décisions récentes.

Pour la CdP de Paris en 2015, devront uniquement être énoncés les engagements et structures de base, mais pas le détail. En effet, les actions sur lesquelles s'appliqueront ces règles MRV vont fortement dépendre du contenu des engagements et des contributions présentées par les pays.

L'étape à franchir maintenant n'en est pas facile pour autant. Elle consiste à s'accorder sur les modalités d'application : la mise en place

d'un système commun de MRV, sur les méthodologies, les obligations de déclaration, d'examen et d'évaluation. Il y a le choix entre, soit d'un système reposant sur la différenciation actuelle entre les catégories de pays, soit d'un système de base unique, mais flexible et adaptable selon les situations des pays et leurs capacités

Concernant la comptabilisation des mesures, les discussions se sont focalisées sur l'inclusion de la transformation des usages des sols et sur les mécanismes de marché, gérés jusqu'à maintenant dans le cadre du Protocole de Kyoto. Des pays souhaitent reprendre les systèmes développés de celui-ci, d'autres le refusent (Etats-Unis notamment). La principale difficulté porte sur le risque de double compte entre le pays où est réalisée l'action et celui qui, la finançant, l'inscrit dans ses réductions d'émissions.

Concernant l'évaluation et l'examen, les divergences portent sur la fréquence d'évaluation. Des pays refusent l'idée d'une évaluation internationale dès 2015. D'autres pays demandent un examen ex ante, avant la Conférence de Paris, puis un autre, à caractère périodique, à la fois des contributions et des soutiens financiers.

On assiste progressivement à un renforcement des règles d'inventaires et de communication transparente par les pays de leurs avancées progressives. Cette année va être la première à disposer de rapports biennaux de la part des pays industrialisés et d'autres pays. Les règles concernant ces rapports biennaux seront revues à Lima.

Les propositions des pays BASICs

L'Afrique du Sud propose :

- Un processus ex ante
- Un processus ex post avec une période d'engagement sur 10 ans ponctuée par des " contrôles " à mi-mandat, la possibilité d'ajustement à tout moment, et une inscription " harmonisée " de nouveaux engagements au cours de la période.

La Chine propose :

- Un processus ex post qui pourrait évaluer les réductions d'émissions par les pays développés et les obstacles rencontrés par les pays en développement et leurs besoins.

Le Brésil, qui refuse un examen à mi-parcours, propose :

- Un examen qui pourrait utiliser les températures mondiales ou les niveaux d'émission comme référence, notant que l'utilisation de plusieurs années de base et de paramètres différents pourrait compliquer les efforts de révision.

5.5 / LE MÉCANISME REDD+

La création du mécanisme REDD+ a été l'une des avancées majeures récente de la négociation climatique. Les discussions portent maintenant sur les modalités de mise en œuvre.

Plusieurs engagements, y compris par l'Union Européenne, proposent des objectifs de divisions par deux de la déforestation tropicale d'ici 2020 et la stabilisation du forestier de la planète à partir de 2030.

L'une des préoccupations actuelles résulte de la faible valeur actuelle du carbone qui réduit les capacités de financement des actions REDD+.

À la BP20 de Lima, seront plus spécifiquement étudiés le développement d'un système d'information sur les clauses de sauvegarde et d'une plateforme d'information plus générale sur REDD+. Les discussions sur les approches non marché seront également poursuivies dans le cadre de l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique.

ZOOM SUR

LE MÉCANISME DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS RÉSULTANT DU DÉBOISEMENT ET DE LA DÉGRADATION DES FORÊTS ET LE RÔLE DE LA CONSERVATION, DE LA GESTION DURABLE DES FORÊTS ET DE L'ACCROISSEMENT DES STOCKS DE CARBONE FORESTIER DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT (REDD+)

La Papouasie-Nouvelle Guinée, soutenue par le Costa Rica et huit autres pays, a proposé le mécanisme REDD lors de la CdP 11, en 2005. Puis, le Programme ONU-REDD, initiative internationale et transnationale fut lancé en 2008 par les Nations unies. Le Plan d'action de Bali a inclus la REDD dans un régime post 2012.

Ce mécanisme REDD+ est principalement défini par quatre critères :

- le champ d'application (les types d'action qui pourront être soutenues et prises en compte),
- le scénario de référence de l'évolution du couvert forestier,
- l'échelle d'application (nationale ou sous-nationale),
- la nature des sources de financement.

Ces 4 critères déterminent les conditions de mise en place et de transfert financier.

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

- un plan d'actions ou une stratégie nationale ;
- un niveau de référence national des émissions forestières ;
- un système national de suivi transparent et robuste, avec la possibilité de développer, transitoirement, un monitoring régional ;
- Une information sur ces " gardes fous " constitués permettant de se prémunir d'applications inefficaces comme un " déplacement " de la déforestation, c'est-à-dire que le bénéfice de la protection de la forêt à un endroit ne soit compensé par un déboisement ailleurs.

La Norvège, qui a dépensé 1,7 milliard US\$ pour soutenir le développement de la REDD+, est favorable à un processus indépendant et international de vérification des réductions d'émissions liées à la non-déforestation. Mais, le Brésil a manifesté sa réticence envers la création d'une telle entité car il préfère un processus domestique de vérification.

Après sept ans de négociations politiques et techniques sur la REDD+, la conférence de Varsovie a marqué une avancée majeure avec plusieurs décisions donnant un cadre pour la mise en oeuvre des actions REDD+, notamment les suivantes :

- Le programme de travail sur les financements basés sur des résultats réaffirme que les sources de financement peuvent être de nature diverses: publique, privée, bilatérale, multilatérale, ainsi que des sources alternatives tels que des approches intégrant l'adaptation et atténuation. Ce programme de travail réaffirme qu'afin d'obtenir des financements, les actions REDD+ devront être dûment mesurées, notifiées et vérifiées (MNV) et les pays bénéficiaires des financements devront présenter des informations actualisées sur la façon dont les clauses de sauvegarde décidées à la COP de Cancun ont été respectées. Des informations précises sur les résultats annuels, les actions, les financements reçus et le rapport sur le respect des clauses de sauvegarde seront soumises tous les deux ans par les pays intégrant le mécanisme et alimenteront la plateforme web REDD+ désormais incluse dans le site web de la CCNUCC (<http://unfccc.int/REDD>).

5.6 / LE PROGRAMME DE TRAVAIL SUR L'AGRICULTURE

Les oppositions sur l'inclusion de l'agriculture dans les négociations climat ³⁰ ont pu enfin être dépassées à Durban. Les principaux enjeux sont :

- l'adaptation au changement climatique pour éviter les déficits en eau et d'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.

Des transformations majeures de l'agriculture sont nécessaires selon les experts :

- abandonner la pratique des sols nus après récolte au profit de cultures associées, de l'agroforesterie, surtout dans les pays tropicaux afin de réduire l'évaporation ;
- à la fois améliorer l'alimentation des pays en développement et réduire les excès d'alimentation carnée, qui ont pour conséquence des émissions mas-

³⁰ Ce secteur est particulièrement délicat : les émissions mais aussi les absorptions de gaz à effet de serre par l'agriculture sont moins bien connues que pour les autres secteurs. Elles concernent non seulement le CO₂, mais aussi le N₂O et surtout le méthane. Ce contenu en émissions de l'agriculture varie fortement d'un territoire à l'autre et nécessite donc une approche régionalisée.

- sives de méthane ;
- réduire les besoins d'engrais ammoniacqués en intégrant dans les cycles de culture des légumineuses qui absorbent l'azote de l'air et le fixent dans le sol ;
 - généraliser la méthanisation des déchets agricoles et urbains avec un double bénéfice : une production de méthane qui pourra être valorisée en chaleur ou en électricité et permettre la production d'un amendement organique riche, en remplacement des engrais ;
 - et au plan organisationnel, un soutien aux agricultures paysannes ; d'autant plus essentiel que les conditions économiques varient fortement selon les climats et les territoires.

La prise en compte de l'agriculture renvoie ainsi à des enjeux de sécurité alimentaire et d'éradication de la pauvreté, avec un lien clair avec la Convention de Rio sur la désertification.

Mais des divergences profondes concernant la prise en compte de l'agriculture sont vite apparues entre pays en développement et pays développés, mais également entre pays émergents et pays en développement par désaccord sur l'ouverture des marchés dans le cadre des négociations sur le commerce :

- Les pays en développement craignent que la pression ne s'accroisse encore contre leur agriculture familiale sans les aider à leur adaptation et que leurs exportations agro-alimentaires se détériorent ;
- Les pays développés sont désormais très flexibles sur une approche sur les énergies alternatives, adaptation de ce secteur fortement émetteur. L'avancée sur cette question sera déterminante à Lima, car la biomasse représentant un tiers des émissions des gaz à effet de serre.

5.7 / UN PROGRAMME DE TRAVAIL SUR L'ÉDUCATION

En vertu de l'article 6 de la Convention, les États appelés à promouvoir la participation du public, l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes d'éducation et de sensibilisation, l'accès du public à l'information ainsi que la formation du personnel scientifique, technique et de gestion. Ils doivent également renforcer leur coopération en matière d'échange de matériel d'éducation et de formation.

Les Parties avaient adopté en 2002 le Programme de travail de New Delhi, prolongé en 2007, à Bali, en insistant sur la communication avec le grand public. Sans grand succès. En 2012, un nouveau programme fut relancé à Doha qui porte sur les points suivants :

- l'éducation, notamment des plus jeunes et des femmes,
- la formation d'experts (scientifiques, journalistes, enseignants, leaders d'opinion...),
- la sensibilisation du public,
- l'accès de tous à l'information,

- la participation public,
- la coopération internationale et régionale créant des synergies entre les trois conventions de Rio (les changements climatiques, diversité biologique et lutte contre la désertification).

Ce programme de travail court jusqu'en 2020, avec une revue intermédiaire après la COP 21, en 2016. L'éducation, la formation et la sensibilisation sont des enjeux forts de coopération pour les pays en développement. Trente États, essentiellement africains, latino-américains et petits États insulaires viennent, dans une soumission à l'ADP, d'appeler à intégrer l'éducation dans le futur Accord.

5.8 / LES TRAVAUX VISANT À AIDER À REHAUSSER LES ENGAGEMENTS D'ICI 2020 ET AU-DELÀ

Le renforcement des capacités d'atténuation est au cœur des négociations. D'une part, les pays industrialisés doivent augmenter leurs engagements de réduction pris pour la période 2013-2020. D'autre part, si les pays en développement, qui n'avaient pas d'engagements formels d'atténuation à prendre, ils pouvaient mener des mesures d'atténuation à l'échelle nationales (MAANS) avec le soutien des pays développés. Puisqu'il faut que, pour le post-2020, tous les pays agissent pour stabiliser le climat, les travaux lancés par la conférence de Varsovie pour rehausser le niveau d'ambition faciliteront la négociation suivante.

À Varsovie, les discussions se sont donc centrées sur les actions concrètes à mener pour relever l'ambition en mettant en évidence les bénéfices tirés des mesures d'atténuation des différentes branches d'activité.

5.8.1 / Les travaux des groupes de contact sectoriels de l'ADP

Le processus de travail :

- Identifier les actions permettant de rehausser l'ambition lors de réunions d'experts techniques ;
- Élaborer un plan de travail sur les actions à entreprendre pour la CdP 20 en vue de rehausser l'ambition de la période d'engagement 2013-2020.

Des propositions ont été émises, sans faire consensus :

- La principale proposition concrète est venue des pays AOSIS, qui souhaitent la mise en place d'un processus axé sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.
- La Jordanie, appuyée par l'Inde et Cuba, a proposé un programme de travail pour couvrir tous les éléments du Plan d'action de Bali pour ré-

hausser le niveau d'ambition d'ici 2020 (Décision 1/CP.19 de poursuite de la mise en œuvre de l'ADP).

- Une proposition d'examen de l'adéquation de l'aide financière et technologique fournie par les pays développés a été émise par la Chine, les Philippines et la Dominique. Elle a été refusée par l'UE.
- L'Inde a proposé un " mécanisme révisé à Lima " pour évaluer les obstacles à surmonter et les moyens d'inciter à accroître le niveau d'ambition d'atténuation d'ici 2020 des pays développés.
- Le Pérou a proposé un calendrier avec trois phases :
 - l'identification des opportunités à fort potentiel d'atténuation,
 - la définition des politiques permettant d'exploiter le potentiel d'atténuation,
 - la prise d'action et la coopération pour mettre en œuvre les politiques identifiées.

Les réunions techniques tenues en 2014 :

- les énergies renouvelables (mars),
 - l'efficacité énergétique (mars),
 - la ville durable (juin),
 - la gestion des terres (juin),
 - les polluants climatiques de longue durée (octobre),
 - le piégeage et le stockage du carbone (octobre).
-

Focus sur l'atelier sur les énergies renouvelables

Séance 1 - Politiques, pratiques et technologies, situation mondiale.

Il a été souligné les possibilités d'atténuation permises par les énergies renouvelables (ER). Il faut en outre progresser vers une plus grande visibilité des résultats sur le terrain de ces filières très diversifiées.

L'Agence internationale de l'énergie renouvelable (IRENA), a indiqué que les ER représentent 18% du panier énergétique mondial, soulignant que l'adoption des ER, peut être motivée par :

- l'accès accru à l'énergie,
- la possibilité de baisse des coûts,
- la réduction du niveau de subvention,
- les possibilités de création d'emplois,
- et les avantages pour la santé.

Cf : " Remap 2030 ", une feuille de route élaborée par IRENA, qui analyse la manière dont la part de marché des ER peut être doublée d'ici 2030.

Les Etats-Unis visent à générer 80% de leur électricité à partir d'un ensemble diversifié de sources d'énergie propre, et à accélérer la diffusion des énergies renouvelables.

La Chine a parlé du déséquilibre géographique dans le domaine de l'adoption des ER dans le pays et a souligné les défis posés par les sources d'ER non-continues, comme l'éolien et le solaire. Il a appelé à une meilleure coopération technique et financière internationale pour accroître le déploiement des ER.

Le Kenya a décrit le cadre politique et juridique régissant l'ER au Kenya, soulignant les obstacles entravant le déploiement des ER, ainsi que les avantages offerts par l'adoption de l'ER, notamment, une amélioration de l'état de santé, la génération de revenus et la création d'emploi, l'atténuation du changement climatique, l'épargne de devises étrangères et une sécurité énergétique accrue.

Les Îles Marshall ont souligné que le secteur des ER est un secteur gagnant à tous les coups pour les petits états insulaires en développement de la zone Pacifique, car il réduit la dépendance à l'égard des combustibles fossiles.

Les obstacles posés à l'adoption de l'ER sont notamment :

- le manque de financement abordable,
- les menaces à la stabilité du réseau,
- le manque de capacités nationales dans le domaine de la planification,
- l'installation et l'entretien de l'infrastructure,
- et la navigation entre les différentes priorités des donateurs.

D'où l'importance de la coopération bilatérale et, notamment de la coopération Sud-Sud des actions transfrontières de développement des ER, de modèles réussis dans le domaine du déploiement des ER.

Séance 2 – La mise en œuvre des actions : le financement, le transfert de technologie et le renforcement des capacités

Les énergies renouvelables sont de plus en plus concurrentielles.

Les défis posés :

- La lenteur d'engagement des investisseurs traditionnels qui mobilisent encore peu les financements nécessaires ;
- La variabilité des politiques nationales et les incertitudes concernant les réglementations constituent les principales entraves à l'apport de nouveaux investissements ;
- et les investisseurs privés estiment souvent que le risque lié à l'investissement dans les énergies renouvelables est relativement plus élevé que dans d'autres secteurs.

D'où l'importance de l'action concertée et des partenariats.

Séance 3 : Examen de la voie à suivre

Elle a porté sur l'examen des options offertes en matière de politiques et mesures en faveur des ER, de la manière dont les organisations internationales et les acteurs non étatiques pourraient aider les pays à mettre en place des cadres et les politiques visant à renforcer l'action sur le terrain et à améliorer les prochaines étapes du processus.

Les Politiques, les pratiques et les technologies, la situation mondiale

Il est pointé l'importance de la solidité du cadre politique, de la participation des parties prenantes, de la chaîne de coordination de tous les acteurs à tous les niveaux et du renforcement des capacités institutionnelles.

Le Japon a souligné les efforts déployés par l'industrie nipponne pour réduire la consommation d'énergie, notamment le succès des programmes d'étiquetage. Il a attiré l'attention sur la nécessité de réduire la consommation d'énergie dans tous les secteurs de consommation et des transports. Singapour, a décrit l'objectif de Singapour de verdir 80% des bâtiments, d'ici 2030, et la mise en place du régime Green Mark, un système vert servant à l'évaluation de l'impact et l'empreinte écologique des bâtiments.

Le Danemark a parlé de grandes améliorations apportées dans le domaine de l'EE, y compris le découplage de l'utilisation de l'énergie et de la croissance économique. Il a souligné le rôle des codes de construction et des accords d'EE volontaires, conclus avec l'industrie, qui peuvent accorder des abattements sur la taxe sur le CO₂, s'ils sont mis en application, et a mis en exergue la nécessité d'une combinaison de mesures.

L'Inde a évoqué la demande croissante d'énergie et a fait état d'investissements précoces dans l'EE en raison du prix élevé de l'énergie, soulignant la réglementation mise en place par le gouvernement en réponse aux défaillances du marché au niveau de la mise en application, dans le secteur du bâtiment et les secteurs industriels.

Les défis soulignés :

- la difficulté de prévoir les résultats des investissements d'efficacité énergétique,
- la nécessité de réaliser des études comparatives objectives,
- l'amélioration des capacités humaines et institutionnelles,
- la mise en application et le suivi des performances,
- les coûts initiaux encore élevés de nombreuses technologies d'EE.

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a présenté une série de recommandations politiques touchant à l'EE, et a identifié six pôles d'action clés:

- les normes minimales de rendement énergétique des équipements neufs,
- l'information et la sensibilisation des ménages et des petites entreprises,
- la désignation nécessaire d'une entité chargée de l'EE et du renforcement des capacités,
- la mobilisation des financements,
- l'amélioration de l'accès aux données,
- et la mise au point des technologies idoines.

...

...

Le Partenariat international pour la coopération dans le domaine de l'EE (IPEEC), a été présenté en soulignant qu'il constitue un forum pour discuter des politiques, des pratiques et des technologies

contribuant à l'EE. L'IPEEC peut soutenir la CCNUCC, à travers, notamment, la création de liens entre les Mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (NAMAs), des contributions et l'efficacité énergétique.

Dans le débat sur les expériences des pays ont été abordés :

- les incitations visant à encourager EE,
- l'utilisation d'indicateurs permettant la comparaison de l'intensité carbone par rapport à l'intensité énergétique globale,
- les obstacles posés à l'EE, comme la défaillance du marché,
- la création, dans le cadre de la CCNUCC, d'un registre consacré à l'EE, permettant d'appréhender les options offertes,
- la standardisation des activités menées dans le cadre de l'EE, notamment à travers le travail de l'Organisation internationale de normalisation,
- un financement pour la rénovation des bâtiments du secteur privé,
- la coopération Nord-Sud et Sud-Sud.

ZOOM SUR

LA RÉUNION D'EXPERTS TECHNIQUES SUR " ENVIRONNEMENT URBAIN "

Cette réunion avait pour objectif de discuter des stratégies et des moyens à mobiliser pour un développement urbain durable. Cet enjeu majeur a été souligné dans le dernier rapport du GIEC (GTIII) portant sur les peuplements humains, les infrastructures et l'aménagement du territoire, avec la mise en évidence de la nécessité d'aligner les dispositions institutionnelles, les mécanismes de gouvernance et les ressources financières avec les objectifs urbains d'atténuation et d'adaptation.

Session 1 : Multiplier les efforts pour le financement, le transfert de technologie et le renforcement des capacités pour le soutien aux infrastructures durables

Les intervenants ont souligné les possibilités concernant les infrastructures intelligentes, qui peuvent accroître l'efficacité et la résilience des systèmes existants à un coût modeste. Pour ce faire, il faut avancer sur :

- la promotion des bons investissements,
- l'attribution d'un prix au carbone,

...

...

- une impulsion politique facilitant la prise de décision de passer à une économie verte.

Des exemples d'actions et de politiques dans différents pays ont été présentés, preuve que, des initiatives se multiplient partout dans le monde :

- la prise en compte de la résilience climatique dans la ville de Kampala, en Ouganda, intégrant les aspects liés aux changements climatiques dans tous les projets d'infrastructure.
- La transformation des transports en commun à Bogota, par un passage du diesel à un système électrique/hybride.
- Un système de gestion des risques de catastrophe de la Province de Cebu, aux Philippines.
- Le programme de plafonnement et d'échange de quotas de carbone de Tokyo, qui met l'accent sur l'importance de la collecte de données et de l'évaluation, du développement d'alliances locales et des capacités des gouvernements locaux.

Plusieurs pistes doivent être davantage explorées :

- Mieux prendre en compte les actions nationales et sous-nationales dans le processus de la CCNUCC ;
- Favoriser l'efficacité énergétique dans les bâtiments ;
- Mobiliser des ressources financières pour la solvabilité des villes ;
- Réduire les déplacements par une meilleure localisation des emplois par rapport à l'habitat ;
- Faciliter les autorités locales à s'engager par des incitations nationales ;
- Disposer d'outils de politiques robustes. Session II : La voie Q suivre :
- Des pistes ont été évoquées, comme la solvabilité des villes, l'importance du leadership, et les possibilités de créer des marchés grâce à la coopération horizontale entre les villes.

Session 1 - Politiques, pratiques et technologies - état de la situation mondiale

Ont été évoqués, l'importance de l'action au niveau local et la construction de bases de données probantes pour éclairer la planification de l'utilisation des terres et permettre des approches intégrées.

Les initiatives présentées par les pays :

- Le Code de carbone Woodland, au Royaume-Uni, pour établir de nouvelles forêts et aider le Royaume-Uni à atteindre ses objectifs climatiques.
- Les mesures prises au Brésil pour améliorer la surveillance des forêts et l'application des lois, l'aménagement du territoire, et la gestion durable des forêts. Elles ont permis une diminution de la déforestation et l'amélioration de la gestion agricole.
- La politique de travail en concertation avec les parties prenantes, en Nouvelle-Zélande, pour gérer les impacts locaux, mesurer et vérifier les économies d'émissions.
- La mise en place de cadres institutionnelles et politiques pour réduire les émissions dues à la déforestation au Mexique.
- Les discussions ont notamment porté sur :
 - l'intégration des actions relatives au climat dans les objectifs de développement
 - la participation du public,
 - la nécessité d'approches globales de gestion de l'utilisation des terres par rapport aux approches de marché,
 - les liens entre la foresterie, l'agriculture, la bioénergie et la sécurité alimentaire,
 - l'exploitation forestière illégale,
 - les règles de comptabilisation pour le secteur de l'UTCATF dans le cadre du MDP.

Session 2 - Mise en œuvre des actions: financements, technologies et renforcement des capacités :

Les intervenants ont souligné la nécessité de partenariats public/privé pour améliorer l'accès aux ressources et encourager des modèles novateurs d'utilisation durable des terres.

Une approche, basée sur le concept de " paysage intelligent ", a été explicitée : elle vise à prendre en compte les différentes échelles, à reconnaître et identifier la diversité des utilisations et des besoins

...

et à engager toutes les parties prenantes.

Grâce à l'expérience acquise à travers de nombreuses initiatives, des éléments cruciaux pour la réussite des projets et la préservation de l'intégrité environnementale ont été soulignés :

- les évaluations des besoins propres à chaque pays,
- la nécessité de participation et de coordination à un niveau élevé,
- la prise en compte des liens entre les différentes activités liées à l'exploitation des terres,
- le rôle des gouvernements dans la prévention des impacts négatifs des investissements étrangers à grande échelle (acquisitions de terres).

Session 3 - La voie Q suivre :

Le rapport du GIEC a souligné l'importance de l'agriculture, de la foresterie et de l'utilisation des terres dans la réduction des émissions mais également pour l'adaptation au changement climatique. Elles représentent un quart des émissions de GES ; et c'est parfois le principal secteur émetteur dans de nombreux pays.

Ce domaine est donc majeur, d'autant plus qu'il est lié à des enjeux de sécurité alimentaire.

Des idées de réunions techniques nouvelles ont proposées par les pays : les bâtiments, le transport, les technologies non polluantes utilisant des combustibles fossiles, les mesures de riposte, les tarifs de rachat des énergies renouvelables, la tarification du carbone, la consommation durable.

Il faudra voir comment les propositions issues de ces travaux des groupes techniques en lien avec les réseaux sur les technologies pourraient faire l'objet d'une décision qui s'appuie sur leurs résultats quantifiés pour combler l'écart de niveau d'ambition.

6 / Le financement

La question du financement international de la lutte contre le changement climatique sera centrale pour l'obtention d'un accord en 2015, et de nombreux pays en développement. Fort d'un accord satisfaisant sur les finances, une coalition de leur participation à l'accord de Paris.

6.1 / LE FINANCEMENT DANS LES ACCORDS DE COPENHAGUE

Les Accords de Copenhague prévoyaient la mobilisation de fonds pour la période 2010-2012 ("fast start"³¹), en spécifiant qu'il devait y avoir ensuite d'ici 2020 une montée en puissance des financements à hauteur de 100 milliards US\$. Mais sans préciser la répartition entre sources publiques, privées ou nouvelles à mobiliser. Cette mobilisation des 100 milliards US\$ par an dès 2020 convenus en 2009 s'est ensuite heurtée à l'approfondissement de la crise économique et les difficultés budgétaires qui frappent les Etats des pays développés. Dans ce contexte, aucun accord n'a pu être trouvé sur les moyens de mobiliser un tel volume.

Lors de la conférence de Varsovie, les pays en développement ont demandé des engagements et un calendrier d'ici à 2020 et pour le post-2020. Il a été décidé que les pays développés devaient rendre public leurs efforts à intervalle de deux ans, jusqu'à 2020 et que des ateliers techniques seront organisés sur les moyens d'accroître les financements.

Avec un Fonds pour l'adaptation dont les ressources se tarissent puisqu'elles sont principalement liées à un prélèvement de développement propre (MDP) du protocole et un Fonds Vert pour le Climat mis en place institutionnelle est désormais complète mais dont la capitalisation n'aura lieu que fin novembre 2014. La question des finances se pose avec acuité. mais non opérationnel faute de ressources financières, il devenait vital d'avancer pour placer les pays en développement sur une bonne trajectoire d'émissions. Les pays en développement, au nom de l'Article 4.7 de la Convention (financement et transfert de technologies) rappelaient que la fourniture de ressources est une obligation des pays développés et constitue une condition de leur adaptation et de la réalisation d'actions d'atténuation.

³¹ (démarrage rapide) pour le renforcement des capacités.

LE PROGRAMME DE TRAVAIL DES NATIONS UNIES SUR LE FINANCEMENT À LONG TERME

Ce programme vise à aider les pays développés à mobiliser les 100 milliards US\$ d'ici à 2020, à partir de sources publiques, privées et autres, pour des actions d'atténuation et dans le cadre d'une 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. Le groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre le changement climatique a entériné le fait que, en la période de crise actuelle, il s'avère difficile de lever des fonds. Pour le moment, les tentatives de trouver de nouvelles sources internationales de financement non pas abouti (taxe sur les transactions financières et taxation de l'aérien et du transport maritime).

Les positions des pays sur le financement

Les pays en développement demandent des financements accrus, nouveaux et additionnels. Selon eux, la principale source de ceux-ci doit être d'origine publique. Les pays en développement demandent un niveau de financement proportionné à leurs besoins identifiés. De nombreux pays en développement et émergents, dont le Brésil, ont exprimé un refus catégorique de prendre des engagements tant que les promesses faites à Copenhague n'auront pas été matérialisées.

Les pays développés veulent baser l'accord de 2015 sur une amélioration des institutions existantes. Certains demandent aux pays en développement de déterminer ce qu'ils peuvent réaliser en fonction de leurs ressources actuelles, et ce qu'ils pourraient faire avec des ressources supplémentaires (USA). La Nouvelle-Zélande demande aux pays en développement les plus riches de commencer à faire des contributions financières, conformément au principe d'équité et de capacité respective. Ils soulignent l'importance de la coopération Sud-Sud, et que les financements devront être destinés uniquement aux pays les moins avancés. Le financement privé doit être privilégié pour les pays émergents et à revenu intermédiaire. Ils soulignent également l'importance de l'association des investissements publics et privés dans les pays et la nécessité de créer un environnement qui encourage ces flux financiers.

La plupart des pays sont d'accord sur la nécessité de faire du Fonds Vert pour le Climat le mécanisme financier de la CCNUCC avec le FEM. La moitié de ces ressources seront consacrées à l'adaptation et au sein de celles-ci. Le Groupe Afrique demande un objectif global pour l'adapta-

tion toutes sources comprise à moyen terme de 60 à 80 milliards US\$ par an d'ici 2016 et à une stratégie pour passer à 600 milliards US\$ par an d'ici 2030.

- Afin d'assurer la prévisibilité des ressources financières, les pays en développement ont demandé un " calendrier des financements ", avec des étapes intermédiaires permettant d'atteindre les 100 milliards US\$ en 2020 avec répartition entre différents types de financement.
- L'AILAC propose un objectif de financement à moyen terme de 70 milliards US\$ en 2016, et appelle à la capitalisation initiale du FVC avec au moins de 50 milliards.
- Les PMA et AOSIS demandent une mobilisation initiale de ressources de 15 milliards US\$ pour le FVC.
- Mais de nombreux pays développés ont rejeté l'idée d'objectifs quantifiés, et souligné le fait que les financements sont un moyen de mise en oeuvre de l'objectif de lutte contre le dérèglement climatique et non un objectif en soi. Ils ont également souligné le fait que les financements publics devront être dirigés principalement vers les pays en développement les plus vulnérables, et non vers les pays émergents, Chine en tête.

Afin d'assurer des règles de comptabilisation transparentes et solides, AOSIS propose :

- une prévisibilité ex ante grâce à des objectifs financiers assortis d'échéances,
- des rapports ex post,
- l'apprentissage à partir des mécanismes existants.

6.2 / LE FINANCEMENT DU RÉGIME POST-2020

Une décision a été adoptée par la CdP de Varsovie sur un programme de travail sur le financement à long terme

Qui :

- souligne l'urgence de la mise en oeuvre des engagements de financement et de transfert de technologies dans le cadre de la Convention ;
- reconnaît l'engagement pris par les pays développés de mobiliser 100 milliards de dollars US par an d'ici 2020 et l'importance d'apporter des éclaircissements sur l'ampleur du soutien financier à fournir ;
- reconnaît les engagements et annonces faites par les pays développés depuis la Conférence de Doha ;
- demande aux Parties d'instaurer des conditions institutionnelles favorables aux investissements ;
- encourage les pays développés à garantir la continuité de mobilisation du

financement public, et de façon croissante, à partir des financements de démarrage rapide, avec une variété de sources publiques, privées et nouvelles ;

- appelle les pays développés à diriger une part importante des nouveaux fonds multilatéraux pour l'adaptation à travers le Fonds Vert pour le Climat ;
- demande aux pays développés de préparer des soumissions biennales sur leurs approches et décisions visant à démultiplier le financement relatif au climat sur la période 2014-2020, incluant des informations de natures qualitatives et quantitatives.

Les co-coprésidents du groupe sur le financement ont décidé d'axer les débats sur le prochain accord pour 2020-2030, suscitant ainsi le désaveu des pays en développement craignant de voir passer la la mobilisation de financements pour la période 2013 et 2020 à la trappe. Le cœur de la discussion s'est progressivement focalisé sur la mise en œuvre du Fonds Vert pour le Climat et son abondement par les pays développés.

6.3 / LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Décidé à Copenhague en 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 2012, le Comité du Fonds Vert a décidé de placer le secrétariat du Fonds Vert à Songdo en Corée du Sud. Le choix de ce pays reflète le fait que pays est passé en cinquante ans du statut de pays pauvre à celui de quinzième puissance économique mondiale.

LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

ZOOM SUR

Abondé par les pays développés mais pouvant aussi être complété par d'autres acteurs publics (banques de développement) et privés. Le Fonds Vert a vocation à constituer à la fois un nouveau canal de financement multilatéral de la lutte contre le changement climatique, mais surtout à coordonner les différentes sources de financement. Il disposera d'instruments financiers variés (dons, prêts, prêts concessionnels,...) et permettra des montages financiers sur mesure par rapport aux spécificités des projets.

Destiné à être un instrument financier sous la Convention, le Fonds Vert sera opérationnel pour la conférence de Lima. Sa phase pilote assurée conjointement par la Banque Mondiale, la CCNUCC et le Fonds pour l'Environnement Mondial, s'est achevée en octobre 2013.

...

...

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

La question des fenêtres qui pourraient être instituées dans ce Fonds se pose toujours, avec la demande de certains pays d'inclure une fenêtre REDD+, un guichet pour la technologie ou encore les pertes et préjudices.

Ce nouveau fonds climat aura pour but de :

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

Le Fonds Vert doit :

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

6.3.1 / Le rôle d'entraînement du Fonds Vert pour le Climat

Le rôle du Fonds Vert dépasse de loin la mobilisation de sa propre capacité financière. Il définit surtout de nouvelles règles de financement au plan international. Ses modalités visent à être appliquées également dans les différents fonds bilatéraux et multilatéraux.

La gouvernance du Fonds

Jusqu'à présent les règles d'accès aux financements internationaux étaient organisées par les institutions issues des accords de Bretton Woods (de 1944), à savoir la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

Le principe adopté était que ce sont les pays donateurs qui décident seuls des financements.

Le conseil d'administration du Fonds Vert pour le Climat de 24 membres est composé pour moitié de représentants des pays donateurs et pour moitié de pays receveurs. C'est là une innovation majeure.

Le principe de l'accès direct

La nature des actions est laissée aux pays demandeurs. Dans le cadre d'un objectif défini en commun, ils sont redevables de son emploi. C'est le principe de l'accès direct. Dans la plupart des financements internationaux, ce sont les institutions financières qui décidaient seules des thématiques à financer et des critères.

La décentralisation de l'accès aux financements.

Les principes suivants ont été décidés :

- Les banques de développement (multilatérales ou bilatérales) et les banques publiques peuvent être accréditées pour organiser l'instruction des projets et le décaissement dans le cadre des règles définies pour le FVC ;
- Les financements peuvent provenir de sources publiques et privées ;
- Les aides peuvent avoir la forme de dons, de prêts, de prêts concessionnels mêlant différentes ressources financières.

Ce caractère décentralisé du FVC est essentiel pour ne pas reproduire l'extrême complexité administrative des fonds internationaux existants et leur lenteur d'engagement et de décaissement. Cette décentralisation permet également une meilleure gestion par une plus grande facilité de contrôle. Cela est aussi permis par la mise en place de règles MRV (de mesure, de notification et de vérification).

6.3.2 / La mise en place opérationnelle du FVC

La mise en place opérationnelle du FVC a pris du retard car il a fallu s'accorder sur une feuille de route de mise en place et 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.

Ce retard a retardé l'abondement du Fonds par les pays donateurs au second semestre 2014. Mais le FVC sera pleinement opérationnel pour la conférence de Lima³².

Le Fonds pourrait financer les premiers projets selon une approche thématique, cela afin de garantir un équilibre entre financement de l'adaptation et de l'atténuation.

Cette mise en œuvre opérationnelle est essentielle pour conforter les pays en développement à présenter leur contribution dans la perspective de l'accord pour la CdP 21. Cela constitue une priorité pour dynamiser le nouveau régime climatique qui sera issu de l'accord en 2015.

Il s'agira ensuite de rationaliser les critères d'approbation entre les différents canaux et institutions existants et d'assurer la coordination des moyens de mise en œuvre en lien avec les banques accréditées.

³² décision 4/CP.19 – FCCC/CP/2013/10/Add.1

6.3.3 / La dotation du fvc

Le processus de dotation a été engagé en juin 2014.

Pays contributeurs	En millions US\$
Allemagne	1000
France	1000
Danemark	70
Luxembourg	6,5
République Tchèque	5,5
République de Corée	40

*Les contributions
annoncées lors du
Sommet des solutions
du 23 septembre*

La conférence de capitalisation initiale se tiendra à Berlin les 19 et 20 novembre afin de confirmer et de compléter ces annonces avant la conférence de Lima.

Ces annonces ont été suivies par les annonces de la Suède (550 M€), des Pays-Bas (100 M€), des États-Unis (3 MUS\$), du Japon (1,5 MUS\$), en marge du G20 de Brisbane.

6.3.4 / La place des questions de financement dans le prochain accord

Des pays en développement demandent que les engagements financiers fassent l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord ayant la même force juridique que les autres éléments de l'accord. A l'opposé de ces demandes, certains pays développés rejettent l'idée d'inscrire des objectifs pré-2020 et le détail des procédures de financement dans le nouvel accord, arguant de l'impossibilité d'avoir une visibilité à long terme sur leurs budgets.

Cette question essentielle renvoie à celle du caractère juridiquement contraignant du prochain accord.

En tout cas, la progression dans la mobilisation des financements sera déterminante pour finaliser l'accord. Afin de progresser, des réunions ministérielles seront organisées sur le financement à long terme tous les ans, jusqu'en 2020.

6.3.5 / La valorisation dans la négociation des bénéfices économiques des actions

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 surcoût 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 investissements et les réductions de 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. C'est là un enjeu décisif pour réussir à finaliser l'accord à conclure lors de la CdP 21 à Paris.

6.3.6 / Nouveaux mécanismes de marché et cadre des diverses démarches

Comme la négociation progresse par extensions successives,

- Un nouveau mécanisme d'échanges entre pays est envisagé afin de fluidifier les compensations de capacité d'atteinte des engagements entre pays moyennant rémunération : inciter les meilleures à progresser en obtenant de l'argent.
- Au-delà, d'autres voies sont prospectées : la mobilisation des acteurs infranationaux et les acteurs économiques ainsi que des mécanismes possibles à côté de ceux du marché.

7 / Le point clé du nouveau cycle de négociation : les propositions d'engagements et de contributions par les pays

La reconnaissance par tous les pays de limiter le réchauffement en dessous de 2°C a débouché sur la nécessité d'impliquer tous les pays dans la lutte contre le réchauffement climatique. Cet aspect inscrit dans la Plateforme de Durban doit maintenant être appliqué pour permettre un accord à la CdP de Paris en décembre 2015.

Pour amorcer ce processus, un dialogue ministériel de haut niveau en juin a été présidé par Mrs. Marcin Korolec (Pologne) et Manuel Pulgar-Vidal (Pérou).

7.1 / DES CONTRIBUTIONS DE TOUS BASÉES SUR LA SOLIDARITÉ

Une telle volonté commune de tous les pays constitue un élément inédit dans l'histoire des relations internationales.

Jusqu'à présent, tous les enjeux d'ampleur planétaire - la faim, le développement, les grandes épidémies...- furent autant de défis que les pays ont essayé de résoudre pour eux-mêmes dans un cadre national, parfois soutenus par des fonds de coopération mais sans réelle permanence de solidarité entre eux. Or, un constat fort doit être tiré des dernières décennies : l'addition des intérêts nationaux ne donne plus l'intérêt général de l'humanité toute entière, car il faut répondre à des défis planétaires.

Le défi du changement climatique ne pourra être résolu sans gestion mondiale, 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 ne résulte pas seulement des politiques qui y sont menées - si efficaces soient-elles - mais des choix et des pratiques de tous les 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 des autres pays. Une chaîne de solidarité 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.

Comme les trajectoires d'émissions des pays développés tendent à diverger, obtenir une convergence des engagements dans un délai court devient de plus en plus difficile à atteindre, Il faut donc se placer sur une perspective longue pour que la négociation porte maintenant sur la répartition des engagements et des progrès à réaliser pour atteindre les objectifs du GIEC pour 2050 de division au moins par deux des émissions mondiales.

S'inscrire sur une telle tendance dans la durée ne doit en aucun cas déboucher sur un report à plus tard de l'action. Il faut donc segmenter cette séquence de points de passage, 2020 et 2030, où les progrès seront mesurés et les objectifs des pays renégociés pour les séquences suivantes s'il s'avère que les progrès effectués ne suffisent pas. Il faut donc adopter un calendrier disposant l'accord de tous les pays.

7.1.1 / Les principes de constitution des contributions

Les incohérences dans les niveaux d'engagement convenus à Kyoto, puis les inégalités d'efforts effectués et surtout les désaccords constatés pour la négociation de la deuxième période d'engagement montrent la nécessité d'équité et de comparabilité dans la répartition des progrès à mesure que les exigences de réduction s'accroissent à la lumière des constats scientifiques et que davantage de pays divers sont impliqués.

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

La solidarité, seule à même de résoudre ce défi global qu'est le changement climatique mais également pour 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 réussissent à s'engager. Le respect de ce principe de ce principe conditionne la réus-

site d'un accord pour 2020. L'Inde et d'autres pays en ont fait la mention explicite.

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

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..

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

La notion d'équité, insuffisamment définie, s'appuie sur les principes suivants:

- La responsabilité commune mais différenciée selon les pays,
- Le leadership à assurer par les pays développés,
- La pleine considération des besoins des pays en développement et notamment des plus vulnérables aux changements climatiques,
- Le principe de précaution face aux risques,
- La prise en compte des situations économiques, et des capacités respectives de chacun,
- Le droit de tous au développement durable.

" Les 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 ".

7.1.2 / L'équité dans le cadre du Protocole de Kyoto

Le principe de l'équité est consacré dans l'article 3.1 de la convention de Rio. Il a été ensuite précisé par la proposition brésilienne de 1997³³. Ces principes inspirent très fortement les positions de l'Inde et du Brésil notamment.

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 stade de développement et les situations spécifiques de vulnérabilité, se fonde sur un principe d'équité.

³³ FCCC/
AGBM/1997/
Misc.1/Add.3

Si, les pays industrialisés sont, historiquement, les principaux émetteurs de GES, ce sont les pays en développement, surtout les plus pauvres, qui en subissent le plus les impacts. Il est 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.

Un concept sans définition commune

Mais, si ces principes garantissent une appréciation ambitieuse de l'équité, ils ne sont pas sans générer des contradictions, comme entre le droit au développement et la nécessité de réduire les émissions. Jusqu'à présent, les débats n'ont pas dégagé des critères de répartition des engagements, de réduction des émissions et d'accès aux financements qui soient justes et acceptables par tous les pays.

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 différencient. La caractérisation en deux catégories de pays ne s'avère 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 entre pays en développement pour déboucher sur des aides technologiques et financières mieux 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 évidemment des critères différents selon leur niveau de développement. En outre, la notion d'équité ne peut être ponctuelle, elle doit s'intégrer dans une perspective de développement durable pour tous. 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. Le point clé de la conférence de Lima va être de définir le contenu des contributions des pays et de décider du calendrier d'examen simultané des engagements et des contributions pour garantir l'équité.

LA PROPOSITION DE L'UNION EUROPÉENNE

ZOOM SUR

L'Union Européenne propose de développer une 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.

7.2 / LES CONTRIBUTIONS PRÉVUES DÉTERMINÉES AU NIVEAU NATIONAL (CPDN)

La conférence de Varsovie a défini les conditions de mise en œuvre de la décision de Durban sur l'accord post 2020. C'est la formulation de "contributions prévues déterminées au niveau national" (en anglais : Intended Nationally Determined Contributions ou INDC) qui a été retenue. Les contributions convenues à Varsovie seront applicables à tous les pays. Bien évidemment, la nature et l'ampleur des contributions devront varier selon les pays, du fait de leurs émissions, de leur niveau de développement, de leurs moyens...

De la même manière, il faudra chercher un consensus sur la détermination des contributions des pays. Le spectre des engagements et contributions devra permettre la nécessaire adhésion de tous les pays, être large, flexible et évolutif.

Les engagements et contributions des pays seront différents évidemment, suivant qu'ils sont en développement, émergents, ou développés. A la fois dans leur nature juridique et dans leur degré d'intensité.

L'approche retenue dans la négociation est très pragmatique. C'est d'abord aux pays de proposer ces contributions. Ensuite, interviendra une négociation pour vérifier que l'ensemble de celles-ci répond à l'exigence de stabilisation du climat.

Pour l'essentiel, on passe donc :

- d'une approche descendante : fixer des objectifs aux Etats. A charge pour eux ensuite d'en déterminer les moyens de réalisation.
- À une approche ascendante : stimuler tous les acteurs – économiques, territoriaux, de recherche – pour attester non seulement des marges de manœuvre mais aussi des bénéfices économiques et sociaux induits. Avec ensuite, la stimulation des Etats pour prendre des engagements et des contributions pour hausser nos objectifs climatiques, avec le moteur décisif de la confiance, et donc être enfin capable d'étendre la mise en mouvement des sociétés.

Il s'agit maintenant de relier ses initiatives de terrain, les amplifier, les diffuser afin que plus d'acteurs puissent se les approprier en fonction de leur contexte spécifique. L'échange est indispensable pour partager les actions réalisées, leurs résultats et bénéfices tangibles, à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Sans effort de quantification des réductions possibles, les Etats seront, dans la crise actuelle, en grande difficulté d'annoncer des chiffres sans connaître leurs implications. C'est l'agrégation des pratiques qui permettra d'alimenter les engagements des pays.

Trois situations se dégagent concrètement :

- Des contributions des pays développés qui porteront sur l'ensemble de leur économie. De ce point de vue, cela ne sera pas très différent de la définition de leurs engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto.
- Des contributions présentées par les pays émergents qui devront aussi exprimer un résultat d'ensemble de leur économie.
- Des contributions des pays en développement qui viseront à infléchir leur trajectoire d'émission et reposeront sur des actions pour des secteurs ou des filières en fonction de leurs capacités. Ces pays les moins avancés seront d'autant plus intéressés à présenter des contributions que cette participation, à l'accord de 2015 ainsi obtenue, leur facilitera l'accès aux financements internationaux et aux transferts de technologie.

Les contributions des pays résultent d'un grand nombre de facteurs :

- Le niveau de développement,
- La densité de population et l'évolution démographique,
- Les caractéristiques climatiques du pays,
- Le poids dans l'économie de l'extraction de matières premières et d'énergie et des productions industrielles, notamment destinés à l'exportation,
- Les caractéristiques énergétiques nationales,
- Les capacités technologiques,
- Le potentiel et les formes d'agriculture,
- L'importance des forêts et leur éventuelle dégradation,
- Les disparités de revenu et les situations sociales spécifiques,
- Les impacts et la vulnérabilité au changement climatique...
- La complexité de ces facteurs rend évidemment impossible de définir les contributions des pays à partir de règles de calcul simples.

Ce processus pourra s'appuyer sur le dernier rapport du GIEC dont la synthèse finale a été présentée à Copenhague le 31 octobre 2014.

7.2.1 / Le contenu des CPDN

Les pays ont confié aux co-chairs le soin de préparer une note présentant les points de vue des Parties sur ces contributions, afin de préparer la décision de la conférence de Lima sur les renseignements à inclure dans les CPDN.

La question de la différenciation des niveaux d'effort des pays est posée.

La Chine a demandé des contributions comparables (soutien financier compris) entre pays développés et, pour les pays en développement, des contributions assurant une progression vers un développement durable.

Les pays devront clairement expliciter les actions qu'ils entendent mettre en œuvre, la nature de leurs engagements ou contributions et les moyens de leur concrétisation et de leur suivi.

Le débat s'est concrètement focalisé sur l'ADP. D'où le souhait de pays d'inclure certaines questions (pertes et préjudices, mesures de riposte, approches de marché, REDD+) des organes de mise en œuvre vers l'ADP, pour progresser sur les règles du futur accord.

Les positions des pays

- Le Groupe Afrique demande que les informations des pays développés contiennent des informations sur le soutien aux mesures d'adaptation, y compris le type de support, l'échelle et le mécanisme d'action, et que les pays en développement fournissent de l'information sur les processus d'adaptation déterminés au niveau national.
- La Chine demande que les pays développés fournissent en avance des informations sur les objectifs absolus en matière de réduction de leurs émissions de façon quantifiée et comparable ainsi que sur leur soutien financier et technique pour les pays en développement. Les pays en développement fourniraient quant à eux de façon volontaire des informations sur leur contribution couvrant leurs mesures proposées d'atténuation et d'adaptation, leurs besoins financiers et technologiques et les obstacles rencontrés.
- Les Etats-Unis sont favorables à une période de consultation comprenant la présentation des contributions au 1er trimestre 2015, la compilation des communications par le Secrétariat, la présentation de leur CPDN par les pays, puis une discussion en fonction de ces présentations, des consultations bilatérales en dehors du processus formel, l'examen des contributions des Parties, et la finalisation du processus en 2015.
- La Norvège demande que les pays décident des informations qu'ils souhaitent inclure, et refuse l'idée d'une liste de données prédéfinies.

À l'approche de la Conférence de Lima, ne se dégage pas encore ce que pourra être un accord avec des degrés et des natures d'engagements et de contributions différentes suivant les pays et qui s'intègre dans un accord juridiquement contraignant.

Ce projet vise à prospecter ce que pourrait être les trajectoires des pays à l'horizon 2050 qui satisferait à l'engagement reconnu par tous d'une stabilisation du climat avec un réchauffement de moins de 2°C. Ce cheminement doit être décrit à la fois concernant l'énergie et les autres secteurs émetteurs de gaz à effet de serre et dans ses conditions économiques de réalisation.

Ce projet associera des institutions académiques de nombreux pays : l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, la France, l'Allemagne, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Mexique, la Russie, l'Afrique du Sud, la Corée du sud, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Ce projet montre la possibilité effective de réaliser une division des émissions de gaz à effet de serre en moyenne mondiale à condition d'une mise en mouvement rapide.

7.2.2 / Le soutien aux actions d'atténuation des pays en développement

Proposés à la CdP de Bali en 2007, les MAANs (Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale, NAMAs en anglais³⁴) ont été le moyen d'élargir le soutien aux pays en développement par rapport au seul dispositif du Mécanisme de Développement Propre proposé par le Protocole de Kyoto. Cela afin d'engager des actions de lutte contre le changement climatique et progresser vers un mode 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. Des projets ont été déposés, un registre d'enregistrement mis en place et des financements octroyés par différentes voies multilatérales et bilatérales.

Toutefois, la mise en œuvre d'un tel outil a été ralentie, particulièrement dans les pays les moins avancés³⁵, par plusieurs facteurs :

- Il a existé un flou sur la compréhension du concept de MAANs dans le cadre de la CCNUCC.
- Les capacités institutionnelles et organisationnelles nécessaires à l'élaboration de projets de lutte contre le changement climatique ont souvent manqué aux pays les moins avancés.
- La mise en œuvre d'un soutien, financier et technologique, des pays déve-

³⁴ Nationally Appropriated Mitigation Actions.

³⁵ En Janvier 2013, parmi les Pays les Moins Avancés, seuls l'Éthiopie et le Mali ont soumis des NAMAs au secrétariat de la CCNUCC.

loppés a tardé à s'organiser, ce qui a nettement freiné l'engagement des pays en développement.

Le registre a été mis en place en 2013. Les accords de Varsovie ont aussi reconnu les NAMAS déposés par les entreprises. En juin 2014, 28 NAMAS ont été soutenus pour 5 milliards US\$.

Dorénavant, la notion de CPDN va intégrer ces NAMAS en élargissant encore le champ couvert pour les actions des pays en développement.

L'élaboration des CPDN par les pays en développement

L'élaboration des CPDN pourra s'appuyer sur les études et travaux préparatoires de programmes et projets des différents cadres internationaux existants : des NAMAS, des coopérations bilatérales et multilatérales, des projets industriels... Mais il faudra aux pays pour présenter leur CPDN d'exploiter ces travaux existants, les compléter et surtout en tirer une quantification de l'inflexion de leur trajectoire d'émission. Cela va demander un haut niveau d'expertise, un renforcement des capacités et des moyens financiers. Pourtant, depuis la conférence de Varsovie bien peu de soutiens ont été mis en place de la part des pays développés et des institutions internationales.

Il est donc préoccupant que beaucoup de pays en développement les moins avancés vont rencontrer de grandes difficultés pour élaborer leur CPDN dans les délais requis. Or, l'élaboration des CPDN sera la base pour être partie à l'accord de 2015 et pour faciliter l'accès à beaucoup de financements et aux transferts de technologie. Pointe ainsi le risque que de nombreux pays, ne pouvant pas présenter leur CPDN, se trouvent dans une position de repli et ne pas être partie prenante de l'accord pour 2015.

La piste d'une élaboration collective

Une approche originale a été choisie par 14 des 18 pays de la zone Caraïbe, qui ont choisi, partageant des enjeux communs, d'élaborer collectivement leur CPDN.

Une telle démarche pourrait être suivie par d'autres pays pour s'assurer de l'élaboration de leur CPDN. Par exemple, sur base des organisations régionales pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Est. Pour cela, les pays ont à convenir d'un tel travail en commun, au niveau ministériel, lors de la conférence de Lima et sollicitent aussitôt les financements internationaux nécessaires.

7.2.3 - Le champ couvert par les CPDN

Après la conférence de Varsovie, le débat entre les pays a porté sur le champ d'application des CPDN, avec deux positions :

- Des pays estimant que les CPDN doivent avant tout couvrir l'atténuation, et proposer un objectif global puis des objectifs par pays, chacun déterminant les activités à mener.

- Des pays voulant inclure dans ces contributions 5 composantes indissociables : à la fois l'atténuation, l'adaptation, le renforcement des capacités, le financement et la transparence dans la mise en œuvre.

Au fil des mois, la discussion s'est décentée :

- Toutes les contributions devront inclure des actions d'atténuation ;
- Les pays qui le souhaitent incluront des actions d'adaptation ;
- Les pays développés devront expliciter leurs soutiens en matière de financement et de transfert de technologie ;
- Les financements internationaux, notamment ceux du Fonds Vert pour le Climat devront couvrir à la fois l'atténuation et l'adaptation.

Resterait ensuite à déterminer si ces éléments doivent être traités de manière semblable : si certains feront l'objet d'objectifs chiffrés ou pas, si les exigences d'information et d'évaluation seront différentes, à la fois selon les éléments et selon les pays.

À été clairement explicité que le niveau des contributions en matière d'atténuation doit être guidé par l'objectif de limiter l'élévation de la température à 2°C. Il reste à déterminer si ceux concernant l'adaptation seront reliés aux situations spécifiques des pays et aux coûts supportés.

7.3 / LES PREMIÈRES ANNONCES D'ENGAGEMENT ET DE CONTRIBUTION

L'ACCORD AMÉRICANO-CHINOIS DU 12 DÉCEMBRE

ZOOM SUR

Cet accord est très important car à eux seuls ils représentent 45% des émissions mondiales (mais avec des émissions par habitant très inégales).

Les présidents américain et chinois, Mr. Obama et Xi Jinping se sont engagés à réduire leurs émissions de la façon suivante :

- Pour les Etats-Unis, de 26 à 28 % entre 2005 et 2025 ;
- Pour la Chine, que celle-ci décroissent à partir de 2030 ; cela représente une réduction de l'intensité carbone de l'économie chinoise supérieure à 40% compte tenu du rythme actuel de la croissance chinoise.

Cet accord, un mois avant la fin de la conférence de Lima, constitue un signal clair de volonté pour l'avancée des négociations. Il lance le mouvement avec l'Union Européenne d'expression des engagements et des contributions. Même si ces engagements auront à évoluer dans la suite de la négociation pour garantir un réchauffement moindre que de 2°C.

Il faut dans l'appréciation des efforts de la Chine, il faut tenir compte les

aspects suivants :

- Les émissions par habitant de la Chine dépassent maintenant celles de l'Union Européenne ;
- Surtout, il faut prendre en compte le fait que la Chine a à sa charge maintenant une très grande partie de la production industrielle mondiale, dont les pays qui en importent les produits se trouvent déchargés de la prise en compte des émissions dans leurs propres comptes nationaux.
- Ce pays connaîtra plus une multiplication par 2,4 de son Produit Intérieur Brut entre 2005 et 2020 ; dans ces conditions une amélioration – qui est considérable – de son intensité carbone de 45% pendant cette période ne lui suffira pour réduire ses émissions. Le pic des émissions chinoises aura donc lieu entre 2020 et 2030.
- La Chine consomme massivement du charbon, assurément elle remplacera progressivement celui-ci par d'autres énergies : des renouvelables, du nucléaire et du gaz naturel.

LE NOUVEAU PAQUET CLIMAT-ÉNERGIE DE L'UNION EUROPÉENNE

ZOOM SUR

L'Union Européenne s'est accordée sur la fixation des objectifs suivants pour l'horizon 2030 :

- Une réduction de 40% de ses émissions domestiques de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030 ;
- Une diminution de son intensité énergétique de 207% ;
- Une part des énergies renouvelables de 27% de son approvisionnement énergétique à cet horizon.

Cet engagement européen a rencontré des difficultés à l'intérieur même de l'Union Européenne, notamment de la part de la Pologne très dépendante de son extraction charbonnière.

7.4 / LE CALENDRIER D'ÉLABORATION DES CPDN

La tenue du calendrier sera déterminante pour la réussite de l'accord pour la CdP 21.

- Convenir d'abord lors de la CdP de Lima du contenu attendu de ces contributions ;
- Soumettre les CPDN d'ici le 31 mars 2015 par les Parties en mesure de le faire avec un délai supplémentaire (pour les pays les moins avancés) ; il s'agit là d'un délai de réalisation extrêmement court si les contributions doivent contenir une quantification des réductions d'émissions prévues ;
- Une négociation collective ensuite du niveau de ces contributions par rapport à l'objectif de contenir le réchauffement en dessous de 2°C entre la réunion de l'ADP de juin et la CdP de décembre 2015 ;

- Un travail technique de précision de la mise en oeuvre après l'accord de Paris pour être finalisé et faire l'objet de ratification de l'accord pour les pays avant 2020.

Le " draft text " mentionne des options essentielles qui constitueront l'essentiel des discussions de Lima :

- Les échéances de revue des engagements et des contributions ;
- Surtout le processus ultérieur permettant un accord équilibré

7.5 / LE PROCESSUS D'EXAMEN DES CONTRIBUTIONS NATIONALES

Des divergences ont également surgi concernant l'examen de ces CPDN, avec des séquences et étapes différentes: communication, examen, modification, inscription des CPDN, examen et ajustement ultérieurs possibles. Les Parties ne sont pas parvenues à un accord sur ces étapes ni sur leur ordre.

Pour l'instant, seuls quelques pays ont annoncé leur calendrier : l'Union européenne et les Etats-Unis, et ont l'intention de disposer de CPDN prêtes au premier trimestre de 2015, la Chine. En revanche, d'autres pays en développement auront besoin de soutien pour la préparation de leurs CPDN.

Les règles de comparabilité concernant les engagements

Il est crucial d'avancer sur les règles de comparaison et de suivi des engagements et des contributions, et ce avant la Conférence de Paris. 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 minimiser son effort par incompréhension de ce que fait le voisin. 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. Les pays devront ensuite pouvoir réajuster leurs actions et leurs engagements selon des échéances communes à tous.

7.6 / LE DRAFT TEXT, BASE DE TRAVAIL POUR LIMA

Le court " draft text " publié le 11 novembre issu des trois sessions de négociation de 2014 présente des avancées très fortes. Il transcrit à la fois le solide socle politique qui résulte d'un accord de tous les pays d'assurer un réchauffement inférieur à 2°C et sur l'implication de tous qui s'ensuit, mais aussi de la grande difficulté de répartition des progrès d'atténuation à effectuer entre 194 pays et de la mobilisation des moyens le permettant, qu'il s'agisse de l'aide à l'adaptation, du renforcement des capacités, de l'accès aux technologies, de la transparence à la fois sur les soutiens et sur les actions. Facteur nouveau, ce texte insiste sur le repérage des bénéficiaires de la lutte contre le changement climatique.

Le " non-paper " émis simultanément au draft text constitue une base de rédaction assez avancée en proposant de claires options. Il mentionne explicitement l'articulation à réaliser dans la négociation entre l'objectif de température, le niveau des propositions quantifiées des engagements et des contributions mais également les soutiens apportés au plan des financements et des transferts de technologie.

Néanmoins, les réunions de mars, juin et octobre, ne sont pourtant pas parvenu à détailler le contenu que devront comprendre les CPDN, sauf à préciser que tous devront comprendre des actions d'atténuation et d'en préciser les résultats attendus. C'est l'aspect sur lequel la conférence de Lima devra travailler.

7.7 / 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 risquent d'adopter des positions de repli, de défiance et de s'en tenir à leurs intérêts nationaux immédiats. En conséquence, les pays ont désormais conscience que la construction d'un cadre de confiance passe par des mécanismes assurant la transparence et la comparabilité des efforts, ce qui inclut la vérification qu'ils respectent effectivement leurs engagements de financement et ceux d'atténuation des émissions.

Sans création de confiance, avec la conviction que chacun gagnera à s'investir, les pays ne créeront pas des mécanismes garantissant le respect des engagements (et donc avec une forme effective de sanction). Au vu des déboires passés sur les promesses financières et sans l'assurance que les pays tiendront leurs engagements, la confiance deviendra hors de portée. Il faut à la fois construire un processus fondé sur des valeurs, sur une vision commune et partagée des enjeux et sur un cadre juridique clair de respect des engagements.

7.8 / 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. C'est là une question essentielle, car elle n'engage pas seulement les Etats, mais surtout les sociétés. Sans processus de ratification par les parlements, il faut être clair, il n'y a aura pas de mise en mouvement des sociétés et donc pas d'atteinte concrète des objectifs. C'est à dire, l'échec.

8 / La nature juridique de l'accord international

Il faudra après la présentation des engagements et des contributions et la négociation pour Paris en cohérence avec les objectifs climatiques issus des travaux du GIEC, s'accorder sur la nature juridique des engagements pris par les parties dans le cadre de l'accord de 2015 de nature contraignante ou non. Une question, posée lors de l'élaboration de la Plateforme de Durban, et non tranchée depuis.

Si les pays ont donné leur accord pour se lancer dans un processus commun, la forme juridique du prochain accord est loin de faire consensus. Certains pays, notamment les pays en développement, demandent que tous les éléments de l'accord soient de même force juridique, dans la lignée du Protocole de Kyoto. De fait, ces pays demandent les engagements en matière d'atténuation pour les pays développés ne soient pas les seuls à avoir force juridique contraignante. Selon eux les soutiens financiers, technologiques et le renforcement des capacités ainsi que l'aide à l'adaptation devraient être aussi juridiquement contraignants.

Enfin, la question de la différenciation influence également la définition et la portée de ces engagements juridiques. Une option poursuivie ici est celle de la présentation d'engagements juridiquement contraignants par tous les pays tenant néanmoins compte des circonstances nationales, notamment des pays en développement.

Tous ces éléments sont finalement de nature à influencer la forme juridique de l'accord de 2015. Or, si l'ensemble des États Parties à la CCNUCC a donné son accord pour se lancer dans un processus commun, la forme juridique que devrait revêtir ce prochain accord est loin de faire consensus.

La formulation de la Décision de Durban laissait, par sa généralité, la possibilité à de nombreuses options juridiques concernant la forme de l'accord de 2015: " 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 forme juridique de l'accord : la formulation " un autre instrument juridique ou un texte convenue d'un commun accord ayant valeur juridique " est une nouveauté; elle peut recouvrir l'idée aussi bien d'un traité international juridiquement contraignant, d'un amendement à un traité international, également contraignant, que celle d'un ensemble de décisions formelles adoptées en CdP, qui ne possèdent pas de caractère juridiquement contraignant. Au delà de la question du caractère contraignant ou non des dispositions qui seront contenues dans l'instrument, cette pluralité de choix pose la question de la ratification ou non par les parlements nationaux de l'accord (non nécessaire pour les décisions de Ccp).
- La force juridique 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. Cependant, demeure la question du respect effectif, par les parties à l'accord, de leurs engagements et des conséquences en cas de non-respect.
- Le contenu normatif et la portée des engagements inscrits dans l'accord: 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 de négociation de la Plateforme de Durban ne prévoit pas quelle sera la nature des engagements en tant que tels. S'agissant de la portée des engagements, la prise en compte d'une différenciation entre les parties pourrait conduire au développement d'engagement 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 des engagements : mise à part une référence à la " transparence des mesures ", aucune mesure ou aucun organe n'est pour l'instant prévu s'agissant de la nécessité que les Parties rendent compte de la mise en œuvre de leurs actions.

Demeure la question de l'inscription de ces éléments au sein de l'accord: doivent-elles être traitées dans le nouvel accord contraignant ou dans des décisions de CdP ?

Les pays en développement sont majoritairement en faveur d'inscrire tous les éléments et les institutions existantes - Comité de l'adaptation, le FVC, le LEG, le CET et le CRTC, et le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices - dans le nouvel accord contraignant.

Une autre proposition a été faite d'inscrire les éléments techniques visant à mettre en œuvre l'accord dans des décisions de CdP, à l'image de ce qui avait été fait à Marrakech.

Une troisième proposition est de mettre tous les éléments dans l'accord, de

façon générale, et de les développer ensuite certains points particuliers dans les décisions de CdP. Le Japon a plaidé pour tester ces éléments selon des critères de durabilité : les éléments ne nécessitant pas d'être revus et/ou modifiés régulièrement pourraient être inclus dans l'accord contraignant. À l'inverse, ceux qui ne sont pas durables et nécessitent d'être revus régulièrement pourraient être traités dans les décisions. Les Etats-Unis ont, eux, proposé trois éléments pour l'accord de Paris : un accord juridiquement contraignant contenant les dispositions de base ; des décisions de la CdP élaborant les détails ; et des décisions ultérieures de mise en œuvre de l'accord.

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.

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 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. C'est la condition de la paix. 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. C'est clair, il n'y a pas d'autre planète habitable dans le coin ! Et 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.

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