

# ***NOTE DE DÉCRYPTAGE***

***du résultat des négociations de la CdP-20 de Lima de 2014  
et de la préparation de la CdP 21 de Paris  
A l'ouverture de la réunion de l'ADP de Bonn de juin de 2015***

**Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**



**Lima, Pérou, du 1 au 12 décembre 2014,  
Genève, Suisse, du 8 au 13 février 2015,  
Bonn, Allemagne, du 1<sup>er</sup> au 11 juin 2015.**

Pierre Radanne.  
Paris, le 4 juillet 2015.

## 1 – Le contenu de la note de décryptage

Cette note de décryptage fait le point de l'avancée de la négociation internationale sur le climat à partir de la conférence de Lima de décembre 2014. Pour l'essentiel, celle-ci a été essentiellement focalisée sur la décision du contenu des Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN<sup>1</sup>) en application de la décision de Varsovie.

La session de la Plateforme de Durban (ADP) de Genève en février 2015 a joué ensuite un rôle complémentaire de la conférence de Lima. Elle a repris la préparation du texte d'accord à négocier pour la Conférence de Paris, en complétant le texte, issu de la réunion de l'ADP de Bonn d'octobre, avec toutes les propositions proposées par les pays.

La négociation entre pays sur les priorités à inscrire dans l'accord de Paris et les décisions de CdP à adopter au titre de la mise en œuvre de la Convention-cadre a commencé à Bonn à partir du 1<sup>er</sup> juin (réunion ADP-2.9).

En conséquence, cette note de décryptage « post-CdP » de Lima couvre les trois réunions y compris une présentation du texte d'accord.

Elle aborde donc :

- le contenu des décisions adoptées par la CCNUCC à l'issue de la conférence de Lima, notamment « L'appel de Lima pour l'action sur le climat » ;
- la préparation du contenu du projet de texte d'accord sur lequel porteront les négociations pour la conférence de Paris ;
- la réalisation des contributions (CPDN) avec analyse de celles émises avant le 30 juin ;
- le calendrier de l'année 2015 qui va conduire à la conférence décisive de Paris de décembre.

## 2 - Le travail préparatoire de la conférence de Lima

4 sujets avaient été déterminés comme essentiels à traiter pendant l'année 2014, entre les conférences de Varsovie et de Lima :

- La capitalisation du Fonds Vert pour le Climat pour amorcer la mobilisation de financements. C'était là une condition préalable de crédibilité pour impliquer tous les pays dans la lutte contre le changement climatique.
- La mobilisation des acteurs économiques et territoriaux en appui de la négociation internationale dans le cadre du « Sommet de Solutions » réuni par M. Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies le 23 septembre 2014. Si la négociation climat butte sur les intérêts divergents des Etats, les actions à engager concrètement relèvent aussi, en pratique, d'une multitude d'acteurs : les entreprises, les collectivités locales, les banques, les acteurs de la société civile, les ménages, etc. Il était donc essentiel d'élargir le cadre général de la mobilisation des acteurs à impliquer. On passe donc d'une négociation strictement entre Etats à une mise en mouvement de tous les acteurs : les Etats, les niveaux infra étatiques d'administration publique, les entreprises, les institutions financières, les ONG, les ménages...
- La préparation des engagements et des contributions des pays en application de la décision de la conférence de Varsovie. La transcription de la décision de la plateforme de Durban de 2011 a consisté à fixer à Varsovie, comme base de participation au futur accord de Paris en 2015, la présentation par tous les pays, de leur « Contribution Prévues Déterminées au niveau National » (CPDN) à la lutte contre le changement climatique. C'est-à-dire concrètement, des projets, des actions, des programmes et des plans, constituant leur stratégie climat pour 2030. Une revue des engagements et des contributions présentés à la CCNUCC devra ensuite être effectuée pour globalement s'assurer d'une réduction des émissions garantissant un réchauffement maintenu en dessous de 2°/1,5°C d'ici 2100. Au besoin, devra donc être effectuée une remontée de l'ambition des engagements et des contributions des pays pour s'assurer de l'obtention de l'objectif climatique en respectant un principe d'équité. Avec donc un nouveau tour de négociation nécessaire pour y parvenir.
- La détermination du processus de préparation de la conférence de Paris. C'est-à-dire une méthode de travail et un calendrier acceptés par tous et permettant de ne pas reproduire l'échec de la

---

<sup>1</sup> - en anglais « INDC » : Intended Nationally Determined Contribution.

conférence de Copenhague de 2009 dont le processus n'avait pas permis de préparer à temps un texte d'accord pour la phase finale de la conférence réunissant les chefs d'Etat.

Sur ces différents points, la phase préparatoire en 2014 a permis d'obtenir les résultats suivants :

- Le « Sommet des solutions » organisé par le Secrétaire général des Nations Unies a été un franc succès par la mobilisation des grands acteurs économiques : entreprises industrielles de niveau international et surtout pour la première fois une implication du secteur bancaire et par la portée de la communication organisée ainsi que la mobilisation de la société civile obtenue (300.000 manifestants à New York et avec des manifestations en soutien partout dans le monde).
- La mise en place administrative et la capitalisation du Fonds Vert pour le Climat a été réalisée avec un peu de retard. Elle est parvenue à atteindre 10,2 milliards de \$ pour la conférence de Lima dont la moitié a d'ailleurs été versée fin mai, ce qui permet d'engager les premiers financements.

La Conférence de Lima s'était donc ouverte dans un esprit positif compte tenu des avancées qui précèdent.

Pourtant, le point ayant le moins progressé en 2014 a été celui apparemment le plus facile à traiter : celui, de la définition du contenu à intégrer dans les contributions (CPDN).

Cette préparation a achoppé sur deux difficultés :

- Les discussions préparatoires à Lima ne sont pas parvenues à en préciser le contenu : ces contributions devaient-elles porter uniquement sur des actions d'atténuation ou pouvaient-elles avoir un contenu plus large ? En pratique, des pays attendaient du Secrétariat de la CCNUCC un cadre méthodologique, un plan type. Une telle proposition s'est avérée impossible du fait des désaccords sur le contenu même à intégrer dans les contributions.
- Peu de soutien technique et financier avaient été apporté par les pays industrialisés aux pays en développement pour permettre leur réalisation, une grande partie des pays ayant dès lors adopté une attitude d'attente

La conférence de Lima a donc été largement consacrée à résoudre ces difficultés.

### 3 - Le déroulement de la conférence de Lima

Compte tenu de ce qui précède la conférence s'est ouverte avec l'expression d'une certaine satisfaction sur la dynamique du Sommet de Solutions et de la capitalisation du Fonds Vert pour le Climat.

Il s'est vite dégagé que :

- Les pays industrialisés et les grands pays émergents travaillaient à leurs engagements et contributions notamment marqué, dans le mois qui précède la Conférence de Lima, par un accord direct entre la Chine et les Etats-Unis sur des objectifs de réduction ;
- Un certain nombre de pays intermédiaires disposant d'un cadre de prospective national mature et des compétences et moyens nécessaires étaient également déjà engagés dans cette voie (Mexique, Indonésie...) ;
- La plupart des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables n'avaient par contre pas eux engagé de processus d'élaboration de leur contribution. Faute de cadre méthodologique et surtout de soutien financier et technique de la part des pays industrialisés et de la lenteur d'implication des institutions internationales. Sur les 195 pays, entre 70 et 100 pays n'avaient pas commencé la préparation de leur CPDN au moment de la conférence de Lima.

Dans ce contexte, au fil des jours la négociation s'est tendue. Les interventions des pays en réunion de négociation et en séance plénière ont été dominées par des interventions successives des pays du G77 réitérant leurs exigences vis-à-vis des pays industrialisés. Et ce, sans que des réponses leur soient apportées notamment concernant les financements. Cette tension a perduré jusqu'à la fin de la Conférence de Lima. La négociation s'est donc prolongée à Lima pendant deux jours au-delà de la date de fin prévue.

## 4 - La décision finale adoptée à la conférence de Lima

La décision issue de la Conférence de Lima a marqué de nets reculs sur les CPDN par rapport à ce qui avait été esquissé à Varsovie, avec trois inflexions :

- Une inflexion en direction des principes exprimés par les pays du G77 à savoir le refus de revenir sur le principe de « responsabilité commune mais différenciée » inscrite dans la Convention de Rio. Plus précisément, le refus d'appliquer aux grands pays émergents des engagements à réaliser de la même nature que ceux qui avaient été fixés aux pays industrialisés dans le cadre du Protocole de Kyoto.
- Une réduction de la portée des contributions (CPDN) des pays émergents et des pays en développement comme un des fondements essentiels de l'accord de Paris.
- Un décalage global du calendrier. Il est clair qu'à partir du moment où un très grand nombre de pays n'avaient pas commencé l'élaboration de leur CPDN, celles-ci ne pouvaient pas être réalisées pour la réunion de mi année (en juin à Bonn). L'échéance finale de leur présentation a donc été reportée au 1<sup>er</sup> octobre 2015.

- ***Une inflexion en direction des principes exprimés par les pays du G77***

Cette inflexion s'est exprimée par :

- La réaffirmation dans la décision du principe de « responsabilité commune mais différenciée ».
- Le refus de faire une différenciation entre les pays émergents et les pays en développement.

Ainsi, si a été confirmée la participation de tous les pays, conformément à la décision de la conférence de Durban, aucune progression n'a été réalisée sur la nature juridique des contributions des pays dans le prochain accord.

- ***Une réduction de la portée des contributions des pays en développement comme un des fondements essentiels de l'accord de Paris***

Si la décision de Varsovie transcrivant celle de Durban plaçait clairement la nécessité de réalisation par les pays en développement des CPDN comme leur condition de leur inclusion dans l'accord de Paris en 2015, la formulation retenue dans la décision de Lima est rédactionnellement moins claire : avec des verbes particulièrement faibles dans le texte final : « renouvelle l'invitation adressée à chaque Partie de communiquer au secrétariat sa contribution prévue déterminée au niveau national » (§9 de la décision).

- ***Un décalage global de calendrier***

Si le calendrier reste inchangé pour ce qui concerne le dépôt de leurs engagements par les pays industrialisés (fin mars 2015), les pays en développement (émergents ainsi que les PMA et les pays vulnérables) peuvent déposer leur contribution « aussi vite que possible pour ceux qui peuvent le faire ». La date finale de réception des contributions est le 1<sup>er</sup> octobre. C'est à dire dans un délai si rapproché de la conférence de Paris qu'il deviendra impossible de faire une analyse approfondie de l'ensemble des engagements et des contributions et de vérifier la compatibilité de ceux-ci par rapport à l'objectif de limiter le changement climatique en dessous d'un réchauffement de 2° ou 1,5°C. Il est en effet évident que le niveau de réduction ou d'atténuation des émissions des pays seront d'intensité très variable. Après avoir comparé ces efforts et interprété le caractère équitable de ceux-ci, une renégociation sera nécessaire. Elle pourra être amorcée lors de la Conférence de Paris, mais il est clair que la partie quantitative de la négociation sera très probablement finalisée lors de la conférence suivante à Marrakech.

### Les conditions de réussite de la conférence de Paris qui résultent de celle de Lima

La décision de la plateforme de Durban de 2011 pointait pour l'accord de Paris un double objectif :

- 1 – La limitation du réchauffement à moins de 2°C, voire de 1.5° C<sup>2</sup>,
- 2 – En conséquence, une participation à l'accord de tous les pays pour la période 2020-2030, comme condition indispensable pour parvenir à cet accord,

---

<sup>2</sup> - C'est la demande des pays les plus vulnérables notamment ceux très exposés à la hausse du niveau de la mer et à la désertification.

- 3 – Une forme juridique de l'accord permettant de garantir un respect effectif de la réalisation des engagements souscrits par les pays industrialisés et des contributions des pays en développement. Les travaux de la conférence de Lima n'ont pas abordé ce dernier aspect.

La question de l'implication dans l'action des pays en développement est largement liée à la question des financements de mise en œuvre. De ce point de vue, la capitalisation réalisée du Fonds Vert pour le Climat, n'a pas levé toutes les ambiguïtés constatées lors de la Conférence de Copenhague de 2009.

## Les objectifs résultant pour la conférence de Paris de décembre 2015

L'objectif de la conférence de Paris pour la CdP 21 se concentre en pratique sur les objectifs principaux suivants :

- ***La participation de tous les pays***

Le critère déterminant de succès de la conférence de Paris est la participation de tous les pays de la planète à l'accord et à une lutte commune contre le changement climatique. C'est cela qui pourra impulser une dynamique et pourra tirer vers un niveau élevé d'ambition les positions des pays dans les négociations. C'est aussi ce qui sera visible pour les médias et les opinions publiques. Le premier critère de succès de la conférence de Paris est clairement la participation à l'accord de tous les pays sur la base de leur contribution. Mais cet enjeu de participation de tous doit aller encore plus loin. Doivent également participer à cette mise en mouvement les entreprises, le secteur bancaire, les collectivités locales et territoriales, les organisations de la société civile et les médias.

- ***L'avancée sur les financements***

L'accès aux financements sera facilité par la qualité des contributions des Pays en Développement, dans la mesure où elles préciseront les projets et les programmes envisagés. Ces projets et programmes nécessiteront des apports financiers de nature variable : en investissement privé pour les projets rentables, en prêt avec une part de subvention pour les projets et programmes qui nécessitent un complément en sus du financement bancaire pour atteindre la rentabilité, et en don pour les actions structurantes (mais sans retour financier rapide), par exemple le renforcement des capacités, la formation, des actions d'adaptation, etc...

Le mixage entre ces différentes formes de soutien sera d'autant meilleur qu'il pourra s'appuyer sur des contributions de qualité.

L'annonce à Copenhague d'un financement additionnel à atteindre en 2020 de 100 milliards de dollars par an de transfert additionnel des pays développés vers les pays en développement a reposé sur un réel malentendu. Pour certains, il devait s'agir exclusivement d'argent public (ce fut le point de vue de pays en développement et d'ONG). Pour d'autres, il s'agit d'un mix d'argent public en don, de prêts et d'investissements privés en recherchant un effet de levier permettant d'atteindre une telle somme.

Au-delà de la dimension politique de la négociation sur le montant, deux points sont à souligner :

- Dans de nombreux secteurs, c'est le financement privé qui assure dans tous les pays l'essentiel des investissements : la construction de logements, l'agriculture, la production énergétique... ceux-ci ne peuvent pas être assurés par des apports en don de la part des pays développés, même si une part de subvention est nécessaire pour mettre en œuvre des technologies particulièrement performantes de lutte contre le changement climatique ;
- En même temps, beaucoup d'investissements, même assez rentables ne sont pas dans les faits réalisés dans le pays en développement du fait de l'insuffisance de cadre législatif et réglementaire, du manque de compétence d'ingénierie, de réalisation et de capacité de maintenance et de gestion.

Il est essentiel de surmonter de tels désaccords car il existe un risque que les investisseurs ne se détournent des pays en développement qui en ont le plus besoin faute de garantie ou de complément en don et ou en prêt. Il est en effet essentiel d'éviter de reproduire ce qui s'est passé pour le Mécanisme de Développement créé lors du Protocole de Kyoto, à savoir bénéficier aux pays disposant des plus grandes capacités de montage de projet, les pays émergents, sans toucher les pays les moins avancés auxquels il était avant tout destiné.

Si nulle part dans l'histoire les investissements dans la production d'énergie, la construction de bâtiments ou l'agriculture n'ont été réalisés seulement sur financement public, jamais, nulle part également, ces différents secteurs ne sont parvenus à faire le saut d'une technologie à l'autre sans

soutien public. La réponse à cette question renvoie aux Contributions, ce sont elles qui peuvent marquer une vraie avancée de l'investissement vers les pays en développement, à partir d'une visibilité des capacités de projets, de programmes, de stratégies, articulant de façon optimale, pour le pays demandeur, les financements, qu'ils viennent des compagnies énergétiques, du secteur bancaire, des entreprises privées, de l'épargne nationale, des bailleurs internationaux, du Fonds Vert, de la finance carbone... Le mixage des sources de financement pour la réalisation des investissements dans le futur aura à prendre en compte les situations spécifiques des pays et de leurs différentes filières. Il ne peut donc y avoir de répartition préétablie applicable à tous.

La Conférence de Paris devra progresser dans la mobilisation des 100 milliards \$ pour 2020 en mobilisant les différentes sources de financement qui précèdent et en s'assurant que ces financements vont bien aux pays qui en ont le plus besoin grâce à l'application de règles de mesure, de rapportage et de vérification (MRV) sur les financements internationaux.

- ***L'ajustement des engagements et des contributions des pays en cohérence avec la nécessité de maintenir le réchauffement en dessous de 2°C***

Les dépôts des engagements pendant le premier semestre 2015, mais aussi ceux des contributions pour le 1<sup>er</sup> octobre 2015 ne permettront pas de réaliser un calcul détaillé des réductions des émissions des pays pour 2030 et a fortiori pour 2050 en cohérence avec un réchauffement maintenu en dessous de 2°C. En pratique, ce report de dépôt des contributions puis d'ajustement des participations des pays à l'accord pour 2030 par rapport aux objectifs climatiques issus du GIEC, va peser sur la confiance et la capacité de parvenir à un accord à Paris. Il est donc d'autant plus essentiel que les entreprises, les régions, les collectivités locales, les banques, les ONG, les groupements de citoyens s'engagent en direction d'une atteinte effective des objectifs climatiques. Il faut progresser sur les modalités effectives d'enregistrement des engagements des acteurs de tous types pour la conférence de Paris (plateforme d'enregistrement sur internet Nazca).

- ***La force juridique de l'accord de Paris***

La question très difficile centrale, posée lors de la négociation du Protocole de Kyoto sur le caractère contraignant des engagements des pays a été mentionnée dans la décision adoptée à la CdP de Durban, mais d'une façon si ouverte, qu'elle ne préjuge pas de l'option finale. Depuis, cette question est contournée. Elle devra être tranchée lors de la CdP de Paris.

Comme explicité dans la Note de décryptage préparant la conférence de Lima, il y a plusieurs points centraux :

- La forme d'ajustement des engagements des pays industrialisés inscrite dans le Protocole de Kyoto (le taux de restauration appliqué sur le report d'engagement en cas de retard par rapport aux engagements signés d'une période d'engagement du PK vers la suivante) s'est avérée inapplicable. Elle est encore moins possible à appliquer à la totalité des pays qu'aux seuls pays développés ;
- L'absolue condition pour donner confiance à chaque pays, pour qu'il réalise ses engagements ou contributions, est que les autres pays assurent effectivement les leurs ; en cela, le niveau d'ambition effectif des engagements et contributions est totalement indexé sur le niveau de confiance dans le respect des promesses effectuées ;
- Une prise d'engagement juridique ferme ne sera possible qu'à la condition que les responsables des pays jugent effectivement réalisable l'atteinte des objectifs inscrits dans leurs engagements et contributions. Et ce, dans des conditions économiques favorables à leur développement ;
- Concrètement, la première étape à franchir est celle d'une comptabilisation transparente, homogène et généralisée des émissions évitées et des financements.

## 5 - La réalisation des contributions par les pays en développement

### La décision de Varsovie et son calendrier d'application

La décision de la CdP de Varsovie prévoyait la réalisation de « contributions prévues déterminées au niveau national » (CPDN) en application de la Plateforme de Durban avec la participation universelle de tous les pays pour le prochain accord à conclure en 2015. Ces contributions présentées au secrétariat de la CCNUCC matérialiseront la participation des pays émergents et des pays en

développement alors que le Protocole de Kyoto n'impliquait des engagements que de la part des pays développés de l'OCDE et des pays en transition.

Le processus de négociation conduit jusqu'à la conférence de Lima n'ayant pas défini une méthodologie opératoire commune, ce flou a généré un comportement d'attente chez beaucoup de pays en développement. A cette difficulté s'est ajouté le retard dans les soutiens techniques et financiers apportés aux pays en développement par les pays industrialisés. Les contributions dont la préparation a été amorcée dès 2014 ont été soutenues essentiellement par l'Allemagne et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

La décision adoptée à Lima en rééchelonnant le calendrier de soumission à la CCNUCC des contributions des pays en développement au 1<sup>er</sup> octobre, contraint fortement la capacité du Secrétariat à établir un bilan global des engagements et des contributions pour le 1<sup>er</sup> novembre, c'est à dire à une date très proche de l'ouverture de la conférence de Paris. Et cela d'autant plus que beaucoup de pays n'auront pas exprimé clairement (et selon la même méthodologie) la trajectoire de référence de leurs émissions entre 1990 et 2030 puis 2050. Comme il a été précisé plus haut, la capacité de compiler les contributions de tous ces pays afin de vérifier la capacité globale des 195 pays à limiter le réchauffement en dessous de 2°C, ne devrait pas être accessible pour la conférence de Paris. La question de l'ampleur des progrès à effectuer et de l'équité de la répartition des efforts des différents pays devra être traitée lors de la conférence suivante, celle de Marrakech en novembre 2016.

La conférence de Lima a clairement pointé que si le processus d'élaboration des contributions par une mise en mouvement du plus grand nombre possible de pays en développement n'était pas débloqué, il ne sera pas possible d'obtenir un accord ambitieux lors de la conférence de Paris. Pas seulement faute de confiance, mais plutôt faute de capacité à comprendre ce qui est effectivement réalisable.

La négociation sur l'élaboration des contributions n'est pas non plus dissociable du soutien financier mobilisable ultérieurement à travers le Fonds Vert pour le Climat, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, le secteur bancaire, les investisseurs privés et les compagnies énergétiques.

La question en débat est finalement avant tout celle du futur du développement. En décidant que tous les pays devaient être impliqués, la négociation internationale a posé celle de la nécessité d'une conception convergente du développement entre tous les pays. C'est là une première historique, qui constitue un fondement important pour générer la confiance chez toutes les parties.

### **L'enjeu politique pour les pays en développement**

L'enjeu politique pour les pays en développement est leur capacité de progression dans une nouvelle voie de développement durable répondant aux besoins de leur population et qui s'inscrit dans une trajectoire future à bas niveau de carbone et résiliente au changement climatique.

Cette perspective est essentielle car elle dépasse largement l'objectif de réduction de leurs émissions actuelles de gaz à effet de serre, d'ailleurs globalement faibles pour le moment. Par contre, leur croissance démographique et économique en fait des émetteurs au poids qui grandira fortement dans le futur.

### **Le contenu des contributions**

La décision adoptée à Lima lors de la dernière nuit de négociation souligne que les contributions pourront porter sur les 6 volets du Plan d'Action de Bali de 2007 :

- Les actions d'atténuation (ce qui est évidemment une nécessité collective),
- Les actions d'adaptation (en fonction des situations spécifiques des pays, et donc être déterminées par eux),
- Le renforcement des capacités,
- Les besoins de transfert de technologies,
- Les besoins de financements internationaux,
- Des dispositions MRV (de mesure, rapportage et vérification) qui sont nécessaires pour assurer l'atteinte des objectifs à la fois sur les soutiens internationaux fournis et la qualité de mise en œuvre des actions. C'est là une nécessité pour garantir la confiance et la pérennité des soutiens.

Cet accord sur la reprise des différents points du Plan d'Action de Bali a constitué à Lima une avancée réelle car il reconnaît la souveraineté de chacun des pays en développement quant à la détermination

de ses actions. Ainsi, toute l'année 2014 aura été nécessaire pour finalement reconnaître la nécessité que les contributions couvrent ces champs en étant déclinées en fonction de la réalité concrète de chaque pays. Que de temps perdu pour une conclusion clairement indispensable et pragmatique !

Mais ensuite, il n'a pas été possible à Lima d'aller plus en profondeur dans la définition du contenu des contributions.

### ● **La portée des contributions**

L'objectif des contributions est d'aider les pays à progresser dans la lutte contre le changement climatique pour la période 2020-2030 et ce en cohérence avec la trajectoire à suivre d'ici 2050 afin de contenir le réchauffement en dessous de 2°C.

En conséquence, les contributions doivent contenir les éléments suivants (§14 de la décision adoptée à Lima) :

- des actions en précisant leur champ et portée d'application et leur délai ou période de mise en œuvre ;
- des éléments de prospective couvrant la période de 2020-2030 permettant d'identifier une trajectoire de référence (ou d'exprimer celle-ci à partir d'une année de référence) ;
- les hypothèses et règles adoptées d'estimation et de comptabilisation des émissions (y compris les possibilités anthropiques d'absorption de celles-ci) ainsi que les méthodes utilisées de planification ainsi que ;
- les propositions d'actions dont les bénéfices en réduction des émissions sont à quantifier le plus précisément possible ; c'est-à-dire en faisant la comparaison avec ce qui se serait déroulé selon des choix classiques (utilisation de combustibles fossiles notamment).

Il est clair que les pays présentent actuellement des capacités très inégales de réalisation de tels travaux. Cela s'est traduit par la crainte, exprimée lors de la conférence de Lima par des pays, de voir leur contribution partiellement prise en compte du fait d'une insuffisance de méthode, de justification et de quantification précise des réductions d'émissions attendues. Par exemple, l'application des règles MRV s'avère très difficile dans des secteurs pourtant essentiels comme l'agriculture et la lutte contre la déforestation et de la dégradation des terres. De même, un grand flou existe quant à la façon de prendre en compte les mesures d'adaptation. Il est donc essentiel que ces questions ne constituent pas des points de blocage et qu'avec pragmatisme, les pays progressent dans l'élaboration de leurs politiques dans les années précédant la soumission du nouvel accord à ratification par les parlements nationaux (probablement en 2018).

### ● **Les difficultés rencontrées pour la préparation des contributions prévues déterminées au niveau national**

L'élaboration des contributions présente des niveaux différents de complexité, qu'il est essentiel de bien cerner et d'aborder avec pragmatisme. Celles-ci consisteront en une agrégation progressive dans le temps de moyens, de projets et d'actions nouvelles se généralisant dans le cadre de programmes et de plans d'ampleur croissante et ayant une couverture de plus en plus large de secteurs et de filières.

Concrètement, l'élaboration de ces contributions pourra s'effectuer en plusieurs « couches » successives d'approfondissement. Ce degré d'approfondissement variera fortement d'un pays à l'autre et sera progressif dans le temps. Il faut éviter une multiplication de demandes de financements internationaux sans que les stratégies et projets soient suffisamment matures, ce qui conduirait à constater ensuite une incohérence entre les résultats promis et ceux effectivement atteints. L'effet induit en serait un amoindrissement de la confiance dans la volonté et les capacités du pays par les financeurs internationaux.

Ce processus d'élaboration des contributions doit donc être compris comme cherchant à générer une confiance croissante de la part des financeurs notamment privés, en étant progressif et donc ne pouvant pas être achevé pour la conférence de Paris.

## Les « couches » successives d'élaboration

### ● **Des progrès de moyens**



La première étape pour de nombreux pays consiste à réaliser un renforcement institutionnel pour engager des actions d'atténuation et d'adaptation et surtout pour se situer dans une démarche prospective à moyen et long terme.

A travers :

- un renforcement de capacités des acteurs publics (nationaux et territoriaux) et privés,
- l'élaboration éventuelle de textes législatifs et réglementaires,
- la mobilisation des différents acteurs économiques du pays (Etat, collectivités territoriales, entreprises, société civile, secteur éducatif...),
- l'information du public pour influencer sur les comportements et les choix des ménages.

Ces progrès au plan des moyens nécessitent, compte tenu des délais des soutiens internationaux, dans certains cas de s'appuyer sur des coopérations entre pays ayant des enjeux communs.

Il convient donc de travailler au plan régional (CEDAO pour l'Afrique de l'Ouest, la Comifac pour l'Afrique centrale, la Comesa pour l'Afrique de l'Est, les organisations régionales de la zone Caraïbe, des îles l'océan indien et de l'océan Pacifique ...)

Bien évidemment, après une phase d'élaboration régionale, il faudra que les pays complètent leur contribution en fonction de leurs spécificités nationales et la présentent individuellement au secrétariat de la CCNUCC.

Tout cela implique d'appuyer les pays dans l'élaboration de leurs contributions. Pour cela, les soutiens financiers doivent être effectués en don et décaissés le plus rapidement possible.

### ● **Des actions concrètes**

En pratique, les contributions présentées par les pays en développement vont d'abord consister en des projets et des actions portant sur des réalisations ponctuelles. Cette inscription de projets individualisés à financer présente l'avantage de pouvoir faire l'objet de quantifications aisées à la fois des besoins financiers et des émissions de gaz à effet de serre.

La préparation de ces actions pourra s'appuyer sur :

- des réalisations concrètes déjà effectuées ou en cours à partir des financements de coopérations internationales, d'initiatives d'entreprises ou de politiques nationales ou territoriales ;
- des processus d'apprentissage effectués récemment lors de l'élaboration de projets conduits dans des programmes ayant bénéficié de financements internationaux (bilatéraux ou multilatéraux), de Mécanisme de Développement Propre, de crédits carbone et de MAANs (Mesures appropriées d'action à l'échelle nationale proposées lors de la conférence de Copenhague).

Ces actions et projets concrets devront être décrits autant que faire se peut :

- avec des estimations quantifiées de l'atténuation des émissions ainsi permises dans le futur ;
- en précisant les perspectives de réplication et de diffusion de ces actions et de ces projets dans l'ensemble d'un secteur ou une filière.

Bien évidemment, dans certains cas, les résultats attendus de ces actions et projets seront difficiles à apprécier et à quantifier même qu'ils seront réels. Pour l'appréciation des actions et projets, il faudra s'appuyer sur les méthodologies de quantification qui ont été élaborées ces dernières années notamment pour le MDP.

Concrètement, il va s'agir pour cette première couche d'abord d'effectuer un travail de recensement des projets déjà effectués (et si possible évalués) en cours de réalisation ou en phase de préparation et de ceux possibles ayant déjà fait l'objet d'études chiffrées. Cette tâche initiale de recensement devra partir de ressources immédiatement disponibles pour constituer un premier socle de la contribution. Dans la mesure du possible, il serait utile de viser la réalisation pour l'été 2015, date de l'entrée en fonctionnement opérationnel du Fonds Vert pour le Climat, pour engager des financements en faveur des pays en développement.

C'est là un niveau de précision très différent de celui le plus souvent présent dans les soumissions émises auprès de la CCNUCC pour les MAAN<sup>3</sup>s (Mesures d'Atténuation Adaptées au niveau National,).

---

<sup>3</sup> NAMA en anglais : Nationally Appropriate Mitigation Actions

La plupart consistait en des listes d'actions assez générales sans chiffrage en émissions évitées et en montants d'investissements, et imprécis également concernant leur délai de réalisation.

### ● **Des politiques couvrant largement des secteurs ou des filières**

La seconde couche de réalisation des contributions consiste à passer de projets ponctuels à des programmes et plans plus larges. Dans certains pays, des politiques, des programmes et des plans couvrant plus largement des secteurs ou branches d'activité pourront être élaborés, sans pour autant couvrir toute l'économie nationale. Il en est de même pour des usages de l'énergie ou des filières à caractère plus transversal.

La description de ces programmes et plans va nécessiter des méthodologies de prospective plus avancées que la seule compilation d'actions et projets ponctuels, puisqu'il faudra calculer l'atténuation des émissions obtenue par rapport à ce qui se serait passé selon une trajectoire tendancielle avec les technologies habituelles (notamment par recours aux combustibles fossiles).

Plusieurs cas de figure seront rencontrés :

- des programmes portant sur des secteurs, ou dans ceux-ci, des branches plus spécialisées, des filières ayant déjà fait l'objet de plans et d'études détaillées avec quantification précise des résultats attendus à différents horizons de temps ;
- des programmes déjà élaborés dans le cadre des politiques nationales mais sans chiffrage précis ; mais pour lesquels un travail complémentaire dans les mois qui viennent permettrait d'effectuer un chiffrage afin que ces programmes puissent être intégrés dans les contributions nationales à présenter avant octobre 2015.

Evidemment, les capacités des pays seront extrêmement diverses. La réalisation de cette deuxième couche nécessite d'associer un grand nombre d'acteurs publics et privés au sein même des pays et devra en conséquence se faire selon un calendrier propre à chacun. L'élaboration de programmes et politiques par secteur et par filière constitue une étape décisive dans le processus même de développement. Progresser dans cette voie contribuera donc à donner une dynamique, mais ne suffira pas pour en tirer des bilans nationaux d'émissions pour 2030 à l'échelle nationale.

### ● **Des perspectives à long terme comprenant des scénarios de trajectoires d'émissions pour des secteurs entiers, puis pour l'ensemble de l'économie du pays**

La troisième couche intègre des perspectives d'ensemble qui auront pu être réalisées par les pays. Il s'agira donc de pays disposant de travaux de prospective et de planification précis pour des horizons plus ou moins lointains.

Mais en pratique, les pays en développement les moins avancés disposent rarement de travaux de prospective à des horizons de plus de cinq ans. Donc ne couvrant pas toute la période 2020-2030. Seuls les pays industrialisés ou des pays émergents ou de niveau intermédiaire disposent déjà de cette capacité mature de prospective et de planification.

De tels travaux de prospective (avec quantification des résultats d'atténuation des émissions et des investissements à réaliser) ne peuvent pas être réalisés sérieusement d'ici octobre par des pays n'en disposant pas compte tenu du délai de préparation.

Le processus d'élaboration des contributions, étant à comprendre comme correspondant à une implication progressive dans la lutte contre le changement climatique et l'avancée vers un nouveau monde de développement résilient au changement climatique, doit s'inscrire dans la durée en mettant à profit toute la période d'ici 2020, date d'application du nouvel accord. Ainsi l'élaboration de la contribution devra ensuite être poursuivie d'ici la conférence de Marrakech fin 2016 qui permettra de déposer de nouveaux compléments à la contribution rendue pour le 1<sup>er</sup> octobre 2015. En pratique, un travail de prospective associant largement tous les types d'acteurs dans un pays nécessite généralement de l'ordre de deux années.

### ● **La formulation dans les contributions, à partir de ce qui précède, de besoins de soutiens internationaux**

Cette formulation en termes de besoins internationaux de financement et de transfert de technologies en sus de la mobilisation de moyens nationaux est à envisager dans la durée en fonction du processus d'approfondissement des politiques nationales selon la typologie des couches d'avancement qui précède.

Cette quantification des besoins financiers (en don, en prêt, en investissement des entreprises...) variera selon la capacité des pays à inclure dans leur contribution des actions couvrant plus ou moins largement les trois couches qui précèdent. Le pragmatisme est donc essentiel pour apprécier la montée en puissance des politiques nationales et des besoins induits auprès des sources de financement international notamment le Fonds Vert pour le Climat. Cette étape est déterminante pour préciser les besoins financiers en don, en prêt bénéficiant plus ou moins d'une bonification d'intérêt ou en investissements par le secteur privé. Il s'agit de rechercher le meilleur effet de levier pour attirer les investisseurs et en obtenir des investissements favorables au développement et à l'atténuation des émissions.

### ● **La mise en place de dispositions MRV**

La mise en place de dispositions MRV (mesure, rapportage et vérification) est indispensable pour justifier les soutiens reçus à partir de coopérations internationales afin d'accréditer les progrès de lutte contre le changement climatique obtenus permettant aux pays de s'inscrire dans les efforts internationaux.

L'application de ces règles MRV sera davantage réalisable pour les actions pouvant être quantifiées que pour les autres. Elle sera plus difficile pour celles portant sur l'adaptation, la REDD+ et l'agriculture. L'essentiel est de se situer dans un processus de progression en écartant les exigences initiales excessives. D'ailleurs, c'est à travers une mise en place progressive de projets que la capacité d'appréciation des bénéfices des projets pourra devenir de plus en plus fiable.

### Des trajectoires d'émissions qui s'inscrivent dans des perspectives nationales à moyen et long terme

L'une des caractéristiques des pays en développement est l'extrême difficulté à élaborer des perspectives fiables à moyen et long terme. Beaucoup de pays ne disposent pas de capacité projection à 10 ans. Si des projections peuvent être effectuées dans certains domaines comme l'évolution démographique, elles sont très difficiles à effectuer concernant l'activité économique, les échanges internationaux, l'amélioration des conditions sociales. C'est là une situation que le volontarisme de la lutte contre le changement climatique ne peut seul changer.

Il faudra donc se situer dans un processus progressif. La période d'ici 2020 doit être pleinement mise à profit comme étant une phase préparatoire de préparation des politiques, de réalisation d'actions concrètes, d'amélioration des méthodes, de réalisation d'études et de travaux de prospective. Avec une mise en œuvre effective élargie après 2020 avec probablement des phases de 5 ans d'ici 2030.

### Une élaboration dans une dynamique régionale

Un cadre régional d'élaboration des CPDN peut constituer un élément facilitateur parce que :

- Les pays ont souvent des problématiques semblables ;
- Les avancées de certains pays peuvent faciliter l'avancée des autres ;
- La mise en place de filières se trouve facilitée par l'existence d'une échelle suffisante de mise en œuvre avec un marché plus attractif.

Bien évidemment, il ne s'agit là que d'un cadre facilitant l'élaboration des CPDN, leur présentation à l'UNFCCC constituant une prérogative nationale.

D'ailleurs, au-delà du travail préparatoire effectué dans un cadre régional, des modulations seront à apporter nationalement et des actions supplémentaires purement nationales seront nécessaires en cohérence à la fois avec les législations et politiques nationales et des capacités spécifiques.

Si actuellement, les pays de la zone caraïbe ainsi que ceux de l'AOSIS se sont engagés dans une élaboration régionale de CPDN, tel n'est pas le cas en Afrique. Les pays les plus avancés dans l'élaboration de leur CPDN sont l'Afrique du sud et les pays d'Afrique du nord. Les démarches des autres pays du continent sont peu ou pas avancées. Il est donc essentiel qu'une structuration s'organise et surtout que les soutiens internationaux envers eux se matérialisent rapidement.

### Un processus graduel

En résumé, il est essentiel d'adopter un processus graduel.

Il semble indispensable d'envisager globalement un processus en 3 temps :

- **Une architecture d'ensemble avec des zooms sur les parties déjà bien élaborées**

Avec :

- Une présentation des priorités du pays en fonction de sa situation actuelle vis-à-vis du changement climatique, l'évolution future du pays et de ses ressources et de sa vulnérabilité au changement climatique ;
- Le déploiement des actions possibles sur la base de ce qu'il a pu développer via le MDP, les MAAN, les études et travaux réalisés en interne ou avec le concours de bailleurs internationaux.

Elle manifesterait l'intention du pays à s'inscrire dans l'accord en cours d'élaboration pour la CdP de Paris. Plus le nombre de pays intégrés dans ce processus sera élevé, plus la dynamique en faveur d'un accord sera forte. Il est en outre essentiel que la compréhension par les acteurs économiques, les élus et les populations des pays progresse dans les mois qui viennent afin que les négociateurs de ces pays à Paris disposent d'un mandat fort.

- **Un complément réalisé dans les mois suivants permettant une présentation plus avancée pour la CdP 21 de Paris**

Dans les mois qui suivront d'ici octobre, des apports supplémentaires seront possibles pour renforcer la perception de la trajectoire de développement durable engagée (en lien avec les Objectifs de Développement Durable qui seront décidés lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2015).

- **Un travail d'approfondissement pour la CdP de Marrakech**

Une pleine intégration du pays dans l'accord pour la période 2020-2030 pourra être d'autant mieux assurée que l'année 2016 permettra d'approfondir les approches sectorielles, la mise en place de filières et l'amélioration de travaux globaux de prospective.

## Le financement

Il est essentiel que des engagements de financement de l'élaboration des CPDN soient pris par les pays donateurs vis-à-vis des PMA pour permettre leur réalisation. Le financement de l'élaboration des CPDN pourrait être pris en charge par les contributions suivantes :

- Les dispositifs de financement du Fonds pour l'Environnement Mondial et du Fonds Vert (readiness) ;
- Des contributions d'institutions nationales, d'agences de coopération et de banques de développement (Devco, AFD, GIZ, DIFID...) ;
- L'appui des agences des Nations Unies (PNUD, PNUE) qui ont déjà prévu l'organisation d'ateliers.

Ces financements permettront d'accéder à de l'expertise internationale et ainsi de renforcer les capacités des pays.

## 6 - Les difficultés probables dans la formalisation des engagements et des contributions

Les pays développés d'une part et les pays en développement d'autre part vont être confrontés à plusieurs difficultés et risques dans l'élaboration de leurs engagements et de leurs contributions qui rendront les négociations particulièrement délicates :

- La surestimation possible de la trajectoire de développement par beaucoup de pays et donc des émissions de gaz à effet de serre (avant même toute action) sur la base d'une volonté économique et politique évidemment légitime. Plus cette trajectoire aura été surestimée, moins les politiques de lutte contre le changement climatique, même les plus actives, parviendront à infléchir ou à réduire les émissions à l'horizon 2030. De telles surestimations risquent de faire apparaître les objectifs climatiques du GIEC comme inatteignables. C'est là un obstacle majeur à l'appréciation de la comparabilité des engagements et des contributions selon un principe

d'équité. Une amélioration des trajectoires d'émissions plaide pour une révision des objectifs tous les 5 ans en fonction des évolutions économiques réelles.

- L'articulation entre le niveau d'atténuation avec l'accès aux financements internationaux de mise en œuvre. Dans la mesure où la disponibilité des financements obtenus ou prévisibles apparaît très loin des montants d'investissement (publics et privés) nécessaires, beaucoup de pays risquent d'adopter une position extrêmement prudente de peur de s'avancer sur des objectifs qu'ils n'auraient pas les capacités d'atteindre. Et donc de sous-estimer leurs capacités d'atténuation.
- Les rythmes de diffusion des technologies. En sens inverse des points précédents, les pays qui déposent leurs engagements et leurs contributions risquent de sous-estimer les progrès réalisés à moyen et long terme de diffusion des technologies au plan mondial. Cela concerne à la fois la qualité de construction des logements, la diffusion de nouveaux véhicules performants et faiblement émetteurs, la diffusion des énergies renouvelables...

Dans un premier temps, l'essentiel va être la dynamique collective de l'implication de tous les pays. Cette dynamique ouvre en elle-même la perspective d'une relance économique mondiale. Par contre, la phase finale de négociation sur les objectifs quantitatifs dans le cadre du nouvel accord va être difficile.

## 7 - Analyse des premiers CPDN

Au 1<sup>er</sup> juin, 37 CPDN ont été postés sur le site de la CCNUCC (Suisse, Union Européenne, Norvège, Liechtenstein, Andorre, Etats-Unis, Canada, Russie, Mexique et Gabon). D'autres ont été transmises mais ne sont pas encore accessibles sur le site.

La présente note vise à en dégager les premiers enseignements.

## 8 - Un flou des contributions qui résulte de l'absence de cadrage défini lors des négociations

Alors que la réalisation des CPDN a été prise en novembre 2013 lors de la conférence de Varsovie, aucune précision formelle n'a été apportée sur leur méthodologie et leur contenu dans le cadre des négociations. Cette situation a persisté jusqu'à la fin de la conférence de Lima.

### L'insuffisance de cadrage méthodologique

En effet, le processus a bloqué sur deux difficultés :

- Un désaccord essentiellement entre des pays développés et des pays en développement sur l'inclusion dans les CPDN d'éléments autres que des actions d'atténuation (actions d'adaptation, renforcement des capacités, soutien financier, transfert de technologies et mise en place de dispositifs MRV) ;
- Une insuffisance de financement proposé par les pays développés aux pays en développement pour faciliter la préparation de leurs CPDN.

### Le document du WRI

Dans ce contexte, l'appui principal en matière méthodologique pour les pays a été un document réalisé par le World Resources Institute à partir d'un financement apporté par le Royaume-Uni et l'Allemagne. Ce document du WRI, a été diffusé en novembre 2014, soit avant la conférence de Lima.

Certaines des options qu'il propose ont été reprises par les pays, mais sans couvrir l'ensemble du sujet. Il en résulte des contributions qui sont à la fois insuffisantes dans leur contenu et non comparables.

## 9 - Les CPDN des pays industrialisés

Ces CPDN ont été construits sur le modèle des accords internationaux précédents (pris dans le contexte juridiquement contraignant dans le cadre du Protocole de Kyoto ou sur base volontaire dans le cadre de l'ADP pour la période 2013-2020).

Elles se caractérisent par :

- Des objectifs de réduction des émissions pris à partir d'une année de référence pour l'horizon 2030 de la nouvelle négociation. Mais certains pays ont retenu 2025 pour horizon ;
- Comme pour les engagements pris pour la période 2013-2020, l'année de référence diffère selon les pays (1990 ou 2005) ;
- Les contributions diffèrent également sur le recours à des instruments de flexibilité pour obtenir la prise en compte de réductions d'émissions en sus des politiques domestiques ;
- Des imprécisions subsistent toujours sur la comptabilisation des changements d'utilisation des terres.

Ces contributions sont surtout totalement imprécises sur :

- la nature précise des actions,
- leur déclinaison selon les secteurs et les filières,
- la mobilisation des niveaux infranationaux et des parties prenantes dans les pays.

En fait, cela découle du fait qu'au stade actuel les pays ne veulent pas ouvrir la porte à une modification de leur engagement dans le processus de négociation.

### Les CPDN de l'Union Européenne, de la Suisse et de la Norvège

- **L'Union Européenne**

Elles ont été élaborées strictement sur le modèle des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'Union Européenne s'engage d'une façon contraignante à une réduction d'au moins 40% de ses émissions en 2030 par rapport à 1990.

La proposition européenne ne comprend aucune proposition d'initiative ou instruments dans les différents secteurs sauf à poursuivre le marché d'échange de quotas (ETS).

L'Union Européenne a pris un engagement dans le cadre d'une « bulle » commune aux 28 pays sans effectuer de répartition entre pays. Celle-ci est reportée au-delà de la conférence de Paris. En outre, il n'y a pas d'accord entre les Etats-membres sur une hausse de l'engagement européen, même s'il est déjà clair que l'Union Européenne dépassera son objectif conclu pour 2020 (avec probablement une réduction de 27% de ces émissions par rapport à 1990 au lieu de 20%).

La CPDN de l'Union Européenne s'entend sans recours à des crédits internationaux.

- **La Norvège**

La Norvège se fixe un engagement de réduction d'au moins 40% de ses émissions à l'horizon 2030 par rapport à 1990. Il sera effectué en corrélation avec l'Union Européenne (mais garanti même sans cette coordination avec l'Union Européenne).

Près de la moitié de la réduction d'émissions est attendue du changement d'affectation des terres.

La Norvège envisage le recours à des mécanismes de flexibilité (ETS européen, MDP, JI), mais sans recourir à des crédits carbone. Elle envisage, si cela est nécessaire pour la réussite de la conférence de Paris, de hausser son objectif de 40% de réduction à travers l'utilisation de mécanismes de flexibilité.

L'objectif à long terme de la Norvège est la neutralité carbone en 2050.

- **La Suisse**

La Suisse s'engage à une réduction de 50% en 2030 par rapport à 1990, ce qui revient à une réduction de 35% entre 2021 et 2030. Pour y parvenir, elle envisage le recours à des crédits carbone. Son objectif est de réduire à long terme (2050) ses émissions de 70 à 85%, soit une émission de 1 à 1,5t CO<sub>2eq</sub> par habitant.

La contribution suisse est présentée sans référence à une coordination d'objectif avec l'Union Européenne.

- **Liechtenstein**

Les émissions de cette principauté ont été stables entre 1990 et 2012 pour une augmentation de la population de 25% et une croissance économique de 140%. Elle s'est fixé comme objectif une réduction de 40% en 2030 par rapport à 1990 à partir d'actions domestiques.

- **La principauté d'Andorre**

Ses émissions ont connu un pic en 2005. Entre 1990 et 2011, les émissions ont crû de 28%. La CPDN d'Andorre (non-annexe 1) s'est fixée pour engagement une réduction de 37% de ses émissions par rapport à un scénario de référence pour 2030 (hors absorption). La principauté n'envisage pas de recourir à des crédits internationaux.

- **Serbie**

Le pays se fixe une réduction de ses émissions de 9,8% entre 1990 et 2030. Il entend bénéficier de mécanisme de pertes et préjudices.

- **Islande**

D'ores et déjà la production électrique et le chauffage des bâtiments sont assurés par les énergies renouvelables (géothermie). L'Islande s'est fixée comme engagement une réduction de ses émissions de 40% entre 1990 et 2030. Elle participe au système d'échange de quotas européens et au marché du carbone.

## La CPDN des Etats-Unis

L'objectif des Etats-Unis de réduction de leurs émissions de 26 à 28% pour 2025 par rapport à 2005 équivaut à une réduction de 13 à 14% par rapport à leur niveau de 1990. Si cet objectif marque un net progrès par rapport à l'engagement pris dans le cadre de l'ADP pour 2020, il reste loin de ce qui est nécessaire pour se situer sur une trajectoire de réduction de 80 à 95% en moyenne par les pays développés pour 2050 (sachant que le niveau d'émission moyen par personne d'un américain est nettement supérieur à celui de la moyenne par habitant des autres pays développés). Cet objectif ne couvre donc pas toute la période 2021-2030.

Les actions proposées s'inscrivent dans le cadre du Clean Air Act en s'appuyant essentiellement sur l'action de l'Agence de Protection de l'Environnement dans un contexte où l'adoption d'une législation nouvelle n'est possible au Congrès.

Il n'est pas prévu de recours à des mécanismes internationaux de flexibilité.

## La CPDN du Canada

79% de l'électricité du pays est déjà assurée par les énergies renouvelables (hydraulique). Ses émissions ont augmenté de 23% entre 1990 et 2005. Son engagement est de réduire ses émissions de 30% en 2030 par rapport à 2005. Il entend participer au marché international du carbone. En recalant son engagement par rapport à 1990, celui-ci correspond à une réduction de 14%. Ses priorités : le transport, la production électrique, la séquestration du carbone, la réduction des émissions de HFC, de méthane par les secteurs pétroliers et gaziers. Il intégrera aussi les changements d'usage des terres et l'absorption par les forêts.

## La CPDN de la Russie

La Russie présente sa contribution en précisant que la décision finale de celle-ci sera prise au vu du résultat des négociations de l'année 2015.

La Russie propose une réduction de ses émissions de 25 à 30% en 2030 par rapport à 1990. C'est là un objectif déjà atteint en 2020. Cela revient donc à une stabilité d'émission entre 2020 et 2030. Il n'a pas de réduction absolue d'émission mais une réduction d'intensité carbone, puisqu'est attendue une forte croissance économique.

Elle marque une inflexion de la politique de la Russie en se situant dans la dynamique de la négociation internationale.

Elle est basée semble-t-il sur un très fort recours à une forte augmentation du stockage de carbone dans la forêt boréale et une amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur de l'énergie (dans la production).

La Russie n'envisage le recours à des mécanismes internationaux de marché.

## 10 - Les CPDN de pays en développement

Deux contributions ont été présentées : le Mexique et le Gabon.

Elles sont nettement plus approfondies et détaillées que celles des pays industrialisés.

### La contribution du Mexique

Le Mexique se fixe pour objectif une trajectoire de réduction de 50% de ses émissions pour 2050 par rapport à 2000 (Loi générale sur le changement climatique d'avril 2012).

La contribution mexicaine prend en compte la réduction des émissions à faible durée de vie (suies) en sus des 7 gaz à effet de serre pris en compte (ceux du Protocole de Kyoto + le NF3). Le niveau d'émissions du Mexique est celui d'un pays émergent avec 5,9 t CO<sub>2e</sub>q par habitant.

Le Mexique distingue deux niveaux :

- Un niveau ferme, que le pays peut réaliser avec ses moyens propres, avec un objectif de réduction de 25% pour 2030. Dans ce cas le pic des émissions se situerait en 2026.
- Un niveau conditionnel, que le pays peut réaliser s'il reçoit des soutiens internationaux (finances et transfert de technologies). L'objectif serait alors porté à 40% pour 2030. Cet objectif suppose également pour être réalisé des mécanismes internationaux de marché pleinement fonctionnels.

En outre, le Mexique conditionne également son niveau d'inflexion de ses émissions à l'évolution de sa croissance économique puisque la CPDN du Mexique ne prend pas pour base de calcul de la réduction des émissions une année de base, mais un scénario de référence à l'horizon 2030.

Il émet en outre la volonté de pouvoir utiliser des instruments de flexibilité.

Sa contribution inclut des actions d'adaptation (avec une annexe très détaillée concernant sa vulnérabilité et les actions à mener).

La CPDN du Mexique est la seule à mentionner un processus de participation du public à travers des réunions sectorielles et une consultation par internet.

### La Corée du sud

Son engagement est de réduire de 37% ses émissions par rapport à une trajectoire de référence en 2030 pour l'ensemble des secteurs. Pour y parvenir, la Corée escompte utiliser des crédits carbone. Elle a mis en place un système national d'échange de quotas en 2015. Elle envisage de peut-être prendre en compte les puits pour les changements d'utilisation des terres selon une méthodologie qui reste à définir.

### Singapour

Son engagement est de réduire de 36% son intensité carbone en 2030 par rapport à 2005 avec un pic des émissions qui se situerait autour de 2030. La CPDN de Singapour souligne les difficultés du pays : forte densité de population sur un très petit territoire et absence de ressources renouvelables ou manque d'espace (pour le solaire), ce qui se traduit par une totale dépendance des combustibles fossiles. Ce pays entend réaliser son engagement à travers des actions domestiques mais étudie la possibilité de recours aux échanges internationaux. Il souligne également sa grande vulnérabilité, contraste croissant entre saison humide et saison sèche, hausse du niveau de la mer.

### La Chine

En 2014, la Chine est parvenue à réduire son intensité carbone par unité de PIB par rapport à 2005. La part des énergies non fossiles a été de 11,2% et la puissance de l'hydraulique a été de 300 GWe et celle de l'éolien de 95,8 GWe, celle du solaire de 28 GWe et celle du nucléaire de 19,9 GWe. Sa politique climatique s'intègre dans le cadre du Programme national sur le changement climatique (2014-2020). Ce programme d'action est détaillé dans la contribution à travers des orientations sectorielles qualitatives et souvent quantitatives. Il inclut la mise en place d'un système national d'échange de quotas et des règles MRV. Ses engagements dans le cadre de sa CPDN pour 2030 est de



parvenir à un pic de ses émissions de gaz carbonique autour de 2030, de réduire son intensité carbone de 60 à 65% par rapport à 2030, d'obtenir une part des énergies non fossiles d'environ 20% et d'accroître le stock de carbone forestier de 4,5 milliards de m<sup>3</sup>. Simultanément la Chine doit s'adapter au changement climatique. Sa contribution inclut aussi ses orientations pour le contenu de l'accord à négocier à Paris : une différenciation pays développés – pays en développement, des règles MRV non intrusives et non punitives respectant la souveraineté nationale, et un accord juridiquement contraignant.

## Le Gabon

L'objectif de la CPDN du Gabon est d'une réduction de 50% de ses émissions pour 2025 par rapport à un scénario de référence de développement non maîtrisé (dont 63% de réduction des émissions liées à la déforestation).

La contribution du Gabon est la seule qui soit détaillée par secteur. Le pays entend réduire ses émissions par les politiques qu'il propose dans sa contribution : les changements d'affectation des terres, la réduction de la déforestation, l'arrêt du torchage des gaz issus de l'exploitation pétrolière, la valorisation des énergies renouvelables (avec 80% de la production électrique issue de l'hydraulique en 2025) ainsi que des progrès d'efficacité énergétique.

La partie sur l'adaptation souligne la vulnérabilité de la zone côtière à la hausse du niveau de la mer.

Un Fonds National de Développement Durable va être mis en place sur la base d'un financement sur budget de l'Etat, d'investissements privés de revenus de crédits carbone du marché domestique et des apports et prêts de bailleurs internationaux.

Le Gabon n'envisage pas le recours à l'achat de crédits carbone sur le marché international.

La CPDN déposée sera précisée dans l'année.

## Le Maroc

Le Maroc s'est donné pour objectif une réduction de ses émissions de 32% par rapport à un scénario tendanciel (13% de façon inconditionnelle sur les moyens propres du pays et de 19% sous condition de financement extérieur). Cela devrait permettre d'éviter l'émission de 401 Mt eq-CO<sub>2</sub> sur la période 2020-2030. L'objectif pour 2029 correspond à 3,1 t eq-CO<sub>2</sub> par habitant. Cet engagement est conditionné par l'accès à des sources de financement et à un appui additionnel par rapport à celui obtenu jusqu'à présent. Le montant global d'investissement pour obtenir ces résultats a été estimé à 45 milliards \$ dont 35 à travers des dispositifs internationaux. La CPDN du Maroc s'inscrit dans le cadre de sa Stratégie Nationale de Développement Durable pour 2030. La contribution du Maroc contient une liste détaillée de projets dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation. Le Maroc envisage de recourir aux instruments de marché.

## L'Ethiopie

L'Ethiopie a proposé dans sa contribution de réduire de 64% ses émissions de CO<sub>2</sub> par rapport au scénario tendanciel pour 2030 (de 400 Mt eqCO<sub>2</sub> à 145). Cela correspond à des émissions par habitant en 2030 de 1,1 teqCO<sub>2</sub> par rapport à un tendanciel de 3 t eqCO<sub>2</sub> (le niveau de 2010 était de 1,8). L'essentiel des réductions d'émissions proposées seront obtenues dans le secteur agricole et forestier ainsi que par le développement des énergies renouvelables. L'Ethiopie envisage de recourir aux mécanismes de marché du carbone. La CPDN sera ultérieurement complétée par un chiffrage économique des investissements à réaliser.

## 11 - Les 4 objectifs des CPDN

L'examen des premiers CPDN montrent d'importants décalages.

### 1 - S'engager sur des objectifs climatiques quantifiés pour 2030

C'est un premier objectif qui est pris en charge par toutes les contributions déposées. Toutes font référence à la nécessité de s'inscrire dans un réchauffement inférieur à 2°C par rapport à la période préindustrielle.

Avec deux types de différence :

- Certains engagements s'inscrivent dans un cadre juridique équivalent au Protocole de Kyoto alors que les Etats-Unis s'inscrivent dans un engagement volontaire.
- Les pays en développement se situent dans une perspective de développement qui prenne en compte le changement climatique sans, dans certains cas, que cela prenne la forme d'un engagement portant sur toute l'économie.

## 2 – Décliner les efforts selon les secteurs et les filières

Une asymétrie paradoxale et très préoccupante se dégage des contributions déposées :

- Les pays en développement doivent, pour bénéficier de financements internationaux, présenter leurs actions, certes sans couvrir forcément tous les secteurs et filières de leur économie, mais en démontrant l'importance de leurs actions en argumentant précisément leurs besoins de financement avec transparence.
- Tandis que les pays développés n'ont pas à apporter quelque garantie et détail que ce soit pour attester de leurs réductions d'émissions, dès lors qu'ils les réalisent à partir de leurs moyens propres sans bénéficier d'aides internationales. Leurs contributions contiennent des objectifs globaux de réduction de leurs émissions pour l'horizon 2030 dans détail par secteurs et filières et sans préciser les actions envisagées. Dès lors, les contributions des pays développés ne sont pas détaillées dans la dynamique du Sommet des solutions de septembre 2014 organisé par le Secrétaire général des Nations-Unies Mr. Ban Ki Moon avec l'objectif de mobiliser tous les acteurs aux côtés des Etats : les entreprises, le secteur bancaire, les collectivités publiques infra-étatiques et les citoyens.

Cette asymétrie débouche sur le constat que les CPDN des pays en développement sont beaucoup plus argumentées et précises que celles des pays développés.

- ***Une insuffisance de mobilisation de l'ensemble des acteurs***

Les contributions s'en tiennent pour l'essentiel à impliquer les dispositifs d'Etat.

La seule contribution qui mentionne la mobilisation des acteurs économiques, et des institutions publiques infranationales par rapport aux niveaux européen, fédéral ou national, c'est celle du Mexique.

Cela se traduit par une focalisation sur certains secteurs (le secteur de l'énergie, l'industrie, l'agriculture, l'utilisation des terres et les déchets) en ne mentionnant pas la mobilisation des ménages et du secteur tertiaire. De même, peu de mentions sont faites du secteur des transports (personnes et marchandises). Pourtant, le niveau de réduction des émissions à long terme nécessite d'engager sans tarder notamment la réhabilitation des bâtiments, des changements de comportements (pratiques touristiques notamment), une optimisation des comportements de transport en utilisant le plus possible des transports collectifs.

- ***Un handicap pour générer un entraînement dans la diffusion des technologies et l'amélioration des comportements***

Cette insuffisance de mobilisation des acteurs dans les pays a des effets négatifs pas seulement dans la qualité de la contribution des pays et la capacité d'atteinte des résultats : elles ne mettent pas en évidence de mouvement de diffusion des technologies et de meilleures pratiques au niveau international. Ainsi, des progrès dans la motorisation des véhicules, dans un marché de l'automobile qui est mondial, aurait un effet progressif de diffusion dans l'ensemble des pays en développement. Une telle capacité d'entraînement existe également sur la qualité de construction neuve, sur le développement des filières d'énergies renouvelables.

Il est donc nécessaire que les contributions des pays mentionnent et stimulent les pratiques les plus avancées des différents types d'acteurs.

## 3 – Le décalage de portée des CPDN

Les CPDN déposés présentent donc des difficultés qu'il va falloir s'attacher à résoudre :

- ***Sur leur caractère ferme d'engagement***

3 cas de figure se présentent :

- Des CPDN présentant un engagement unilatéral (Union Européenne, Suisse, Norvège, Etats-Unis), mais dont le niveau d'ambition peu probablement être rehaussé dans la négociation (mais avec un nouveau mandat des Etats-membres de l'Union Européenne, donc après la conférence de Paris) ;
- Des CPDN à valeur indicative avec une décision finale clairement renvoyée en fonction du résultat des négociations de 2015 (Russie) ;
- Des CPDN dont une partie des engagements est conditionnée à des soutiens internationaux et à la mise en place de mécanismes de flexibilité internationaux (Mexique, Gabon, Maroc, Ethiopie).

- ***Sur la nature des actions envisagées***

A l'évidence, certains pays n'ont pas voulu expliciter le détail de leurs actions pour que celles-ci ne constituent pas une obligation liante alors qu'il s'agit au stade actuel de propositions n'ayant été ni formellement décidées (dans la cadre d'une législation, d'une réglementation, d'un partage d'objectifs entre secteurs et acteurs), ni évidemment budgétées. Il est pourtant clair qu'à ce stade les contributions ne peuvent avoir de caractère juridiquement liant. Celui-ci ne pourra que résulter d'un accord à l'issue de la négociation et surtout d'une ratification parlementaire nationale.

Cette difficulté résulte de l'insuffisance de cadre méthodologique convenu préalablement à l'élaboration des contributions. On aboutit donc à l'asymétrie suivante :

- Certains pays détaillent tout ou partie de leurs actions en sus de leurs engagements globaux : le Gabon, le Mexique, le Maroc, l'Ethiopie.
- Après la formulation d'objectifs globaux à des horizons d'ailleurs variables (2030 ou 2025), certains se contentent de rappeler des décisions antérieures (législation, réglementations, mécanismes de financement), en se protégeant de toute annonce nouvelle.
- Le cas des pays émergents n'est pas clair. Il faudra déterminer sur quel critère, notamment de niveau de développement, un pays aura accès ou non aux financements internationaux.

L'enjeu est ensuite d'assurer la réalisation des engagements par la mobilisation effective de tous les acteurs concernés des pays, sachant que par le passé beaucoup de pays ne sont pas parvenus à appliquer les engagements qu'ils avaient pris. D'où le processus engagé avec le sommet des Solutions de Ban Ki Moon qui pousse des acteurs de toute nature : entreprises, banques, pouvoirs publics infranationaux, société civile à prendre des engagements eux aussi.

Ces écarts handicapent non seulement la création d'une dynamique générale mais également la convergence des moyens et la mobilisation démocratique.

- ***Sur les scénarios de référence de développement économique et les effets des actions à l'horizon 2030***

Les CPDN déposées varient très fortement des scénarios économiques sous-jacents. D'une façon générale, celles des pays en développement s'appuient sur des hypothèses très fortes de croissance économique. Cela a pour effet des hausses très fortes d'émissions des scénarios tendanciels pour 2030. Dès lors, les actions proposées (conditionnelles et inconditionnelles) ne permettent pas toujours de contrebalancer cette hausse. Dès lors le pic des émissions se retrouve repoussé parfois au-delà de 2030 (Chine, Maroc).

D'une façon générale, il est probable que dans certains cas les émissions aient été surestimées (ainsi peut-être que la réalisation effective à l'échéance de 2030 des actions envisagées).

Il sera donc très difficile pour toutes les raisons qui précèdent de consolider, à partir de toutes les contributions des pays, une trajectoire globale des émissions et d'en tirer le résultat induit de niveau de réchauffement.

## 4 – Faciliter la mobilisation des financements, notamment privés et bancaires

- ***Entrainer un mouvement de relance économique mondiale***

Une bonne qualité des contributions aurait un effet de dynamisation de l'ensemble des sources de financements. Compte tenu des limites de capacités financières à partir des finances publiques, il est essentiel de mobiliser le plus possible les autres sources de financement :

- Le secteur bancaire, d'abord nationalement, y compris en orientant les priorités d'investissement des ménages,
- Les grandes entreprises internationales dès lors qu'une diffusion massive des technologies permettra d'en réduire les coûts et d'en améliorer la compétitivité,

- Les différentes sources de financement international en direction des pays en développement dès lors que des politiques publiques viennent conforter les capacités d'investissement privé dans certains secteurs.

Un tel mouvement en faveur de l'investissement peut participer d'une relance économique mondiale par l'effet d'entraînement en faveur de certaines filières au plan international.

La réduction des émissions mondiales selon un calendrier qui garantit un réchauffement contenu en dessous de 2°C passe par la mobilisation rapide de tous et une optimisation des choix et des comportements sur une génération afin d'en réduire le mieux possible les surcoûts.

## 5 - Dégager une nouvelle vision du développement

La conférence de Copenhague avait été la première à souligner la nécessité de se situer dans une nouvelle vision du développement avec le passage d'une mobilisation massive des combustibles fossiles vers essentiellement des progrès d'efficacité énergétique et la valorisation des énergies renouvelables. Cet engagement dans une nouvelle voie de développement que met en évidence les CPDN, s'effectue maintenant en simultané pour la première fois dans l'histoire dans tous les pays du monde.

### • **Susciter une adhésion des populations**

Les CPDN présentés apparaissent inégaux dans leur effort de mobilisation des acteurs et d'explicitation en direction de la société civile et de la population.

L'adhésion des populations ne peut pas résulter seulement de la compréhension de la gravité du changement climatique. Une perception, d'ailleurs qui, seule, déclenche davantage un repli sur soi plus qu'un passage à l'action.

Elle nécessite :

- Une explicitation plus précise des options technologiques par secteur et par filière pour s'intégrer dans une vision partagée du développement. Un travail de formation et de débat est particulièrement important dans la période actuelle de profond bouleversement de l'économie.
- Une claire compréhension des bénéfices de la lutte contre le changement climatique pour le développement et la création d'emplois.
- La construction d'un soutien clair en faveur des choix politiques à prendre à tous les niveaux : international, national et local.

Cette adhésion des populations conditionne un engagement volontariste et durable de la part des responsables politiques.

## 6 – Conclusion : la nécessité de renforcer les contributions

Pour dépasser les limites actuelles des contributions, il faudrait demander aux pays de :

### • **Améliorer les contributions déposées**

L'examen des CPDN montre les grands écarts d'approfondissement des contributions et souligne la nécessité pour tous les pays (y compris donc les pays développés) d'expliciter leurs actions par secteur et par filière. C'est à la fois la condition de la comparabilité des engagements, celle de la construction d'une dynamique concernant les changements technologiques ainsi que comportementaux et celle du renforcement de la confiance.

Il est donc nécessaire que dans les mois qui viennent des compléments aux contributions viennent en préciser les conditions de réalisation (notamment de la part de l'Union Européenne et des Etats-Unis).

### • **Faire émerger des initiatives internationales à caractère générique**

Des initiatives pourraient être présentées par des pays dans leur contribution en suscitant la participation d'autres pays et d'acteurs de toute nature. Par exemple concernant des technologies : véhicules performants, qualité de construction, développement des énergies renouvelables. Un précédent existe : les engagements convenus lors du Sommet de Johannesburg de 2002 sur le développement durable. Il s'agit d'initiatives volontaires sans caractère contraignant mais générant des dynamiques multi-acteurs. C'est ce que le Sommet des solutions de septembre 2014 a recherché à susciter.

Ces initiatives pourraient faire l'objet d'un document annexé à la contribution formelle sur le même mode que l'annexe ajoutée par le Mexique à sa contribution.

- **Organiser des ateliers pour de grands secteurs et filières lors des sessions de négociation**

Ces ateliers permettraient de dégager des avancées à partir desquelles les pays pourraient compléter leur contribution. Rappelons que le critère essentiel de succès de la conférence de Paris est la construction d'une dynamique dans l'ensemble des pays et de acteurs.

- **Progresser dans la compréhension des besoins de financement**

Les CPDN déposées ne permettent pas en l'état actuel d'identifier les besoins de financement. A la fois globalement, mais surtout pour ce qui est de la répartition et l'articulation entre les financements publics, les soutiens bancaires et les investissements privés.

Il en ressort que plus vite les CPDN seront précisées, plus la négociation des soutiens financiers en faveur des pays en développement sera facilitée.

## 12 - L'élaboration du texte d'accord pour la conférence de Paris

La réunion d'octobre de l'ADP s'était achevée avec l'élaboration d'un texte de 37 pages couvrant les sujets à aborder et bénéficiant de l'acceptation des différents pays comme constituant une base de travail. Cela a été permis par la méthode très progressive et inclusive suivie par les deux co-présidents de l'ADP.

Lors de la conférence de Lima, les discussions ayant été totalement focalisées sur le contenu des contributions (CPDN), aucun travail supplémentaire n'a été effectué sur le texte. Celui-ci a donc été repris lors de la session suivante de l'APD du 8 au 13 février 2015 à Genève. L'exercice y a consisté à inclure toutes les demandes des pays sans effectuer d'arbitrage sur le fond.

- **Le cadre juridique de la préparation d'un accord international**

Un texte ne peut être soumis à adoption dans le cadre des Nations Unies qu'à la condition que les sujets, objets de cet accord, aient bénéficié d'une acceptation préalable par les pays au moins six mois auparavant la négociation finale. La conférence de Paris débutant le 30 novembre, le texte présentant les sujets de négociation devait être élaboré avant le 30 mai.

- **La méthode d'élaboration du texte**

L'étape à franchir à Genève ne consistait pas réellement en une phase de négociation politique. Il s'est agi, en fonction de ce qui précède, de compléter par des ajouts celui élaboré à Bonn en octobre. Chaque délégation a donc proposé des ajouts, sans que ceux-ci soient à valider par les autres délégations. A ce jeu de surcharge progressive du texte, celui-ci est passé de 37 à 90 pages (version anglaise originale). L'objectif atteint est donc que, d'un point de vue légal, toutes les propositions possibles d'options pour l'accord de Paris aient donc été introduites.

- **Les chapitres du texte**

Le texte issu des réunions de l'ADP comprend les parties suivantes :

- A – Un préambule qui situe la négociation par rapport à la Convention de Rio, les conclusions des rapports du GIEC et les décisions des conférences antérieures. Ce texte comprend lui-même des options avec des variantes.
- B – Des définitions des termes utilisés dans la suite du texte.
- C – Les orientations générales et les objectifs à atteindre. Portant sur les options politiques générales, il comprend de nombreux points de désaccord. Ceux-ci se retrouvent ensuite déclinés dans les chapitres techniques qui suivent.
- D – L'atténuation. Cette partie porte sur la nature des engagements et des contributions des pays et les actions d'atténuation.
- E - L'adaptation et les pertes et préjudices. Il porte notamment sur les moyens nécessaires à la prise en compte de l'adaptation et les mécanismes de compensation des pertes et préjudices sur la base de la décision de Varsovie.

- F – La finance. Ce chapitre aborde la question des sources et canaux de financement à court et long terme. Cela inclut la finance carbone et de sources innovantes de financement.
- G – Le développement et le transfert de technologie. Il porte aussi sur la recherche.
- H – Le renforcement des capacités.
- I – La transparence de l'action et du soutien. Ce chapitre porte donc sur les dispositifs MRV à la fois de la part des pays financeurs et des actions dans les pays recevant des financements internationaux.
- J – Les échéances de négociation, le processus relatif aux engagements et aux contributions et les autres sujets concernant la mise en œuvre et l'ambition. Ce chapitre est celui qui aborde la nature juridique du futur accord.
- K – La facilitation de la mise en œuvre et du respect. Ce chapitre reprend notamment des éléments du Protocole de Kyoto (sans recevoir à ce sujet l'accord de tous les pays).

- ***La phase suivante de négociation***

Sur la base du texte préparé à Genève, la négociation s'engagea ensuite sur le fond le 1<sup>er</sup> juin ; cela a consisté alors à choisir parmi les orientations pour chacun des points comprenant des options multiples, avec bien évidemment de nouvelles rédactions négociées entre les pays.

Le texte contient donc des variantes multiples et contradictoires pour chaque chapitre du texte (jusqu'à 13 options). En l'état actuel, il n'est pas possible de préjuger sur la base du texte actuel ce que serait l'accord final possible à adopter à Paris.

L'intention des co-présidents fut de tenter au début de la session de Bonn de réduire le texte en supprimant les doublons entre paragraphes et en obtenant la suppression des éléments redondants. Leur objectif était d'obtenir dès la première semaine de la session de Bonn un accord pour présenter pour la suite de la négociation un texte réduit car il s'avère impraticable de poursuivre en réunion plénière sur une modification ligne à ligne d'un texte de 90 pages.

- ***Les sessions suivantes de négociation***

Deux sessions d'une semaine sont prévues à Bonn d'ici la conférence de Paris :

- La première à partir du 31 août,
- La seconde à partir du 21 octobre.

## 13 - Analyse du texte de négociation

### Partie « A » - Les attendus

Le projet de texte d'accord pour Paris est introduit par des « attendus », c'est-à-dire des références à des textes et décisions antérieures, notamment comme application de la Convention de Rio de 1992 (et son principe CBDR) et les travaux du GIEC. Néanmoins, ont été introduites dans ce chapitre des attentes par des pays qui ne faisaient pas accord, d'où des rédactions alternatives.

### Partie « B » - Définition des termes utilisés

Cette partie, peu avancée, comprendra une définition des termes utilisés dans la suite du texte.

### Partie « C » - Un texte de négociation qui marque un accord très profond sur les objectifs climatiques

- ***Le niveau global de réchauffement dans ce siècle et la trajectoire à suivre pour le respecter***

La différence essentielle porte sur le niveau maximal acceptable d'élévation de température : 1,5°C pour les pays les plus vulnérables, 2°C pour la plupart des autres pays. :

Les aspects majeurs de ce débat sont les suivants :

- Un réchauffement de plus de 2°C, et même dans nombre de situations, de 1,5°C aura des conséquences dramatiques dans beaucoup de pays : Effondrement de certaines agricultures en zone aride, submersion de certaines îles et côtes basses, tempêtes, inondations. Cette réalité débouche sur un impératif politique de fixer des limites, faute de quoi cela signifie de grandes souffrances pour les populations concernées.
- D'un autre côté, le dernier rapport du GIEC a clairement souligné l'extrême difficulté de contenir le réchauffement climatique en dessous de telles limites. Cela nécessite d'avancer en parallèle sur tous les secteurs, toutes les technologies et dans tous les pays. Cette exigence est rejetée par des acteurs qui jugent ces limites de température inatteignables pour leur pays/secteur/entreprise. Cette position est exprimée dans le texte que par des euphémismes : respecter des limites... mais sans chiffres ou que l'accord n'inclut pas une vérification de cohérence entre la trajectoire d'ici 2030 par rapport à des objectifs de moyen et long terme (-40% à -70% en 2050) et zéro émissions nettes en 2100.
- Il n'y pas de proposition de rédaction par quelque pays que ce soit qui explicitement demande un objectif de réchauffement de plus de 2°C. Le centre de gravité politique de la négociation (si cette expression a un sens) est donc le respect d'une limite de 2°C. Dans cette partie, le consensus est tel que les positions minoritaires prennent la forme de rédactions qualitatives qui ne comprennent pas d'objectifs chiffrés.

- ***Les choix politiques induits par les objectifs climatiques***

L'accord sur les objectifs climatique de ne pas dépasser un réchauffement de 2°C a des conséquences politiques fortes qui conduisent à un nouveau cycle de négociation totalement différent des précédents :

- Un accord qui comprend l'implication de tous les pays pour pouvoir respecter les objectifs climatiques qui précèdent (pays développés, pays émergents et pays en développement), mais avec des niveaux et des natures d'engagement évidemment différents au nom du principe de responsabilité commune mais différenciée inscrite dans la Convention de Rio ainsi que selon les capacités des pays ;
- Le rôle des CPDN comme processus ascendant de fixation par les pays eux-mêmes de la nature et de l'ampleur de leurs objectifs pour la période 2020-2030 ;
- Plus globalement, cela signifie que les pays s'inscrivent dans une trajectoire de développement, qui, à la fois, réalise leurs objectifs de développement durable, leurs objectifs économiques et sociaux et parviennent à lutter contre le changement climatique par leurs actions d'atténuation et d'adaptation et leur permettent de renforcer leur résilience.

- ***Les CPDN***

En application de la décision de Durban, l'explicitation de leur contenu traduit les différences de niveau et de nature qui précèdent. Cela s'exprime dans le texte de négociation par des formulations différentes selon que cela s'applique à tous ou à un type de pays en particulier :

- La formule « d'engagements » porte sur les pays industrialisés dans la continuité du Protocole de Kyoto, avec des appréciations différentes (à caractère contraignant ou volontaire) ;
- La formule de « contribution » selon la formule de la décision de Varsovie s'applique à tous les pays y compris aux pays en développement, donc sans caractère contraignant ;
- La formule de « mesure » qui correspond à des actions ou à des programmes ne portant pas sur la totalité de l'économie d'un pays, ce qui s'applique aux pays les moins avancés.

- **Eléments complémentaires d'analyse de cette partie**

C'est clairement la première fois dans l'histoire que tous les pays abordent la lutte contre le changement climatique à travers un processus commun renvoyant à des trajectoires de développement avec des options techniques largement convergentes.

Le texte de négociation révèle les écarts de degré de précision des engagements des pays. Une forte convergence sur la nature du développement futur dans un monde qui limite le réchauffement climatique ne résout par la totalité des difficultés politiques.

Il y a plusieurs motifs de refus de prendre des engagements élevés :

- Des pays veulent retarder un niveau élevé d'engagement car étant contradictoire avec les intérêts économiques notamment liés à la production de combustibles fossiles. Or déjà les engagements

souscrits pour la période 2012-2020 furent trop faibles au regard des conclusions du GIEC. La décision de Durban demande donc d'en rehausser l'ambition. Si les engagements pour la période 2020-2030 étaient également trop faibles, alors contenir le réchauffement en dessous de 2°C pour 2050 deviendra définitivement inaccessible.

- Les réticences résultent aussi de difficultés internes aux pays. Les engagements internationaux effraient des acteurs économiques dépendant d'activités fortement émettrices dans les difficiles conditions techniques et financières actuelles.
- D'autres réticences proviennent des acteurs sociaux et des populations qui craignent pour leur accès à de meilleures conditions de vie ou des contraintes supplémentaires. Cela suscite une inquiétude surtout dans les pays en développement et émergents, mais elle génère aussi des attitudes défensives dans les pays développés par peur de dégradation des conditions de vie.
- D'autres obstacles rencontrés ne portent pas tant sur la nature des actions que sur des affirmations de souveraineté nationale. Des pays invoquent le respect de leur constitution pour refuser de prendre des engagements à caractère contraignant sur la scène internationale, c'est la raison pour laquelle les Etats-Unis avaient refusé le Protocole de Kyoto. Cela a été invoqué par la Russie et le Japon. La capacité de négociation de l'Union Européenne est aussi mise en difficulté par la nécessité d'obtenir l'accord de chacun des Etats-membres.

Les éléments qui précèdent se traduisent dans le texte de négociation par des options qui traduisent les réticences à prendre des engagements précis alors que les objectifs climatiques ont été clairement explicités. Ces réticences sont d'autant plus fortes que le processus de négociation a très souligné les bénéfices pour les pays et leur population de la lutte contre le changement climatique. Ceux-ci n'ont été abordés qu'à travers les ateliers thématiques organisés en marge des sessions de l'ADP depuis mars 2014.

Ces facteurs tendent à conduire à un mouvement d'ajustement à la baisse des engagements des pays au motif de leur nécessité de compétitivité économique. Evidemment, lors de l'élaboration du texte de négociation, les négociateurs ont marqué leurs exigences, dès le chapitre « C » sur les objectifs généraux. Ils seront ensuite développés dans les chapitres suivants.

- ***Une évolution des positions des pays en développement effectué sur la dernière décennie***

Il s'agit ici de revenir sur l'évolution progressive des pays en développement depuis la Conférence de Rio jusqu'au stade actuel de participation active à la lutte contre le changement climatique inscrite dans la plateforme de Durban de 2011 constituant le mandat pour la conférence de Paris de 2015.

Jusqu'alors la position des pays en développement (exprimée en commun par le G77) se caractérisait par :

- Le constat d'un réchauffement climatique de la responsabilité des pays développés puisqu'ayant effectué historiquement la quasi-totalité des émissions de gaz à effet de serre. La conséquence tirée fut donc que les actions à engager doivent reposer sur eux. C'est là une position de négociation qui a marqué la négociation de Rio et celle de Kyoto.
- Avec une évolution sensible ensuite, dès lors qu'il était clair que les pays en développement étaient les principales victimes du changement climatique. Cette évolution fortement poussée par les pays AOSIS s'est exprimée fortement à partir de la conférence de Nairobi avec une demande de compensation financière à travers le financement du fonds d'adaptation.
- Dès lors, la nécessité, pour les pays en développement, de s'impliquer dans les politiques d'atténuation s'est ajoutée à la mise en avant de l'adaptation notamment d'abord à travers la lutte contre la déforestation, le développement des énergies renouvelables et les progrès d'efficacité énergétique.
- C'est à la conférence de Copenhague que la nécessité d'un développement à bas niveau de carbone et résilient au changement climatique s'est diffusée et a conclu cette évolution progressive.

On a donc assisté à un dépassement progressif de la réticence de s'impliquer dans la lutte contre le changement climatique, par crainte à la fois que cela entrave le processus de développement et que cela débouche sur des engagements contraignants qui pèsent d'autant plus sur les pays en développement qu'ils pourraient prendre la forme d'une conditionnalité exprimée par les bailleurs pour avoir accès aux financements internationaux. Ce risque est effectif. Il est donc essentiel que la qualité des CPDN permette la meilleure négociation possible des pays en développement avec les financeurs publics, bancaires et privés.



Bien que ces risques subsistent, la nécessité d'avancer vers une nouvelle voie de développement a pour conséquence de pousser les pays développés, dont certains pressaient les pays émergents à s'engager davantage dans la lutte contre le changement climatique, à répondre à leur implication.

Dès lors, la négociation se centre maintenant essentiellement sur la question des moyens (partie »F « du texte). Cela met encore davantage l'accent sur les CPDN, car c'est à travers eux que sera effectué le partage entre ce qui pourra être soutenu sur crédits publics et ce qui sera assuré par de l'investissement privé et des ressources bancaires et un mix entre différentes sources. Cette complémentarité sera différente d'un secteur ou d'une filière à l'autre et devra tenir compte des conditions de développement de chaque pays.

## Partie « D » - Un débat trop général sur l'atténuation

Le débat sur l'atténuation, tel que le retranscrit le texte de négociation, reste très général. Cette partie « D » du texte débattu à Bonn en juin ne comprend pas une transcription en orientations pour les différents secteurs et filières à même de dynamiser un nouveau mode de développement. Ce chapitre du texte porte davantage sur les modalités de soutien que sur le contenu précis des mesures et actions intégrées dans les contributions.

Cette situation est aggravée par l'absence d'explicitation par les pays développés de la façon avec laquelle ils réaliseront leurs réductions d'émissions (voir partie sur l'analyse des CPDN présentés à fin juin).

### • **Les options principales du texte**

- Les contributions définies par la conférence de Varsovie prennent le relais du Mécanisme de Développement Propre (et ses méthodologies).
- Le principal débat sur les actions d'atténuation porte sur la précision à apporter pour ces engagements/contributions/mesures pour leur caractère chiffré, chiffrable, transparent, comparable et vérifiable. A l'inverse, d'autres options se contentent de ne retenir que les contributions qui contiennent des mesures d'atténuation sans chiffrage explicite et en fonction des soutiens financiers obtenus.
- L'un des points essentiels concerne l'instauration d'un registre des engagements et son degré de précision.
- Le recours aux mécanismes de marché est posé par des pays développés alors que les pays en développement les moins avancés insistent sur des financements publics de la part des pays développés.
- De réelles difficultés portent sur la prise en compte des changements d'utilisation des sols et de la lutte contre la déforestation.

### • **Les effets de ces difficultés sur les positions des pays**

Ces imprécisions débouchent sur une position maintenue très en retrait par les pays émergents qui tardent à présenter leur contribution. Début juillet, ni l'Inde, ni le Brésil, ni l'Afrique du sud n'ont présenté leur CPDN.

Cela induit également un grand scepticisme de la part de pays en développement, non pas sur le principe de l'intérêt de réaliser leur CPDN, mais sur le contenu qu'ils peuvent y inclure et des soutiens financiers dont ils pourront disposer.

## Partie « E » - Une forte différence de priorité portée à l'adaptation

Le texte de négociation exprime des positions opposées sur le degré de priorité à accorder à l'atténuation et à l'adaptation, avec trois positions principales transcrites dans le texte de négociation :

- Une priorité quasi exclusive accordée à l'atténuation ; cela prolonge l'opposition de certains pays tout au long de la conférence de Lima avec l'argument que seule l'atténuation permettait d'enrayer la hausse de la température et qu'elle devait recevoir une priorité quasi exclusive dans l'affectation des financements.
- Une priorité marquée à l'adaptation, sur la base du constat des effets dévastateurs des impacts des changements climatiques, sur les populations en zones vulnérables, sur l'agriculture et en conséquence sur la sécurité alimentaire, sur les infrastructures, et ce par rapport à des actions

d'atténuation dont la portée se situe à long terme pour des pays au niveau actuel d'émissions très faible.

- Et entre ces deux positions, des options proposées qui cherchent à les concilier et à les articuler avec deux arguments principaux : d'abord, sans effort suffisant d'atténuation de tous les pays, le niveau de réchauffement deviendra tel que le coût de l'adaptation ne cessera de croître et deviendra intenable, et pour les pays les plus vulnérables (Etats-îles à côte basse, pays en zone aride), les mesures de protection deviendraient irréalisables ; ensuite la majeure partie des actions d'adaptation se conjuguent en complémentarité avec des actions d'atténuation : notamment pour l'agriculture et la gestion des ressources en eau, pour la protection des bâtiments face aux canicules notamment.

Cette partie comprend avant tout un débat sur la place relative de l'adaptation et de l'atténuation sans entrer précisément dans le contenu de ce que les uns et les autres entendent par adaptation. Celle-ci n'est toujours pas définie depuis 10 ans. En effet, derrière cette question de définition, il y a celle des financements qui seront consacrés à l'adaptation et donc des critères d'éligibilité des actions à ceux-ci. Le point introduit dans le débat des pertes et préjudices fait aussi l'objet de visions clairement divergentes. C'est le point de ce chapitre sur lequel il sera le plus difficile d'avancer. Plusieurs questions sont abordées dans le texte : celle du financement public des pertes et préjudices, celle d'un mécanisme assurantiel sur fonds public et celle d'une implication des assureurs privés.

## Partie « F » - Le point dur de la négociation concerne le financement

Comme souvent en politique, dès lors qu'il y a accord sur les enjeux, le débat devient d'autant plus vif sur les moyens.

Plusieurs points de désaccord se superposent :

### ● **Le quiproquo initial sur les 100 milliards de \$ du Fonds Vert pour le Climat**

Il y a eu un manque de clarté dès l'annonce telle qu'elle a été faite durant la Conférence de Copenhague. S'il était clair qu'il s'agira de transferts Nord-Sud, et de ressources additionnelles (mais sans précision, ce flou entretenant un doute), la nature des ressources est restée dans le brouillard. Pour certains, il devait s'agir strictement d'argent public, pour d'autres cela devait inclure une part importante d'investissements privés et de facilités bancaires.

Ce désaccord, ne porte pas seulement sur la ressource, mais aussi sur les pays receveurs, avec donc des divergences multiples :

- Les pays émergents peuvent-ils être bénéficiaires du Fonds Vert pour le Climat, c'est-à-dire quels sont les pays qui peuvent y avoir accès et sur quels critères ?
- Les pays en développement dont la capacité d'endettement est déjà saturée, peuvent-ils avoir accès au financement de leurs actions d'atténuation si la capacité en don sur ressource publique est trop faible ?
- Comment renforcer la capacité de financement sur ressource privée, sans poser la question de comment lever la réticence des investisseurs privés à investir dans des pays en développement alors qu'ils ont des craintes sur les capacités de paiement ?
- Comment envisager la répartition entre les différentes formes de financement tant que l'élaboration des CPDN reste peu précise sur les besoins des secteurs et des filières ?

### ● **Le désaccord sur le volume global de financement**

Le chiffre de 100 milliards de \$ par an affiché en 2009, est en fait déjà inférieur aux engagements financiers actuels. Ainsi ceux des grandes banques de développement regroupés dans IDCF (regroupement de 22 grandes banques de développement des pays de développés et de pays émergents) ont été à eux seuls de 87 milliards de \$ en 2014. A cela, il faut ajouter l'Aide Publique au Développement directe des Etats, les financements bancaires privés et les investissements industriels. Mais l'essentiel des financements actuels consiste en des prêts.

La discussion sur les financements est rendue difficile par l'absence de transparence comptable des financements apportés ou reçus. En outre, il est difficile de comparer des dons, des prêts en appréciant la part de don, de bonification, de garantie apportée et en tenant compte du surcoût par rapport à une option de base.

D'un autre côté, des évaluations globales de besoins ont été effectuées, notamment pour l'atténuation et pour l'adaptation, qui se chiffrent en plusieurs centaines de milliards de \$. Ces évaluations cumulent évidemment les différentes sources et formes de financement. Ces évaluations ne distinguent pas clairement ce qui constitue des coûts complets, mais dont une grande part serait réalisée de toute façon : production énergétique, construction de logements, travaux agricoles, investissements dans les infrastructures... pour lesquels les besoins de financements additionnels doivent effectivement être mobilisés pour couvrir des surcoûts par rapport à des solutions classiques. Et cette proportion de surcoût par rapport au coût de base est très variable selon les pays et les secteurs. Dans certains cas en outre, il s'agit non pas d'un surcoût mais d'une réduction de coût notamment du fait d'une plus grande efficacité énergétique.

En fait, puisqu'il n'existe pas aujourd'hui de comptabilisation homogène et fiable des financements actuels et que les besoins futurs dépendent fortement des choix technologiques, de la rentabilité des filières, leur évaluation est extrêmement difficile. Or moins il y aura de transparence comptable, moins il y aura d'accès équitable aux financements. Résoudre la question de la mobilisation des financements au niveau mondial est totalement dépendante de l'avancée qui sera obtenue sur les règles de mesure, de rapportage et de vérification qui font l'objet du chapitre « I ».

- ***La difficile évaluation des besoins***

Cette question est traitée dans les CPDN sous la forme de propositions par les pays en développement de scénarios d'action sous condition de financement international additionnel. Mais en l'état actuel les CPDN sont insuffisamment précis pour permettre d'estimer à la fois le niveau global de financement à réunir, leur répartition entre don, prêt et investissement privé, et en conséquence, les émissions de gaz à effet de serre qui pourront être ainsi évitées.

- ***L'affectation des financements***

Si l'idée d'une répartition à parité des financements internationaux entre atténuation et adaptation semble actée, la réalisation d'un tel objectif n'est pas aisée, puisque la mobilisation des financements n'est pas garantie, du fait même de la diversité des formes de financement, des choix des investisseurs privés et parce que la nature des besoins varie fortement selon les pays.

Le texte de négociation exprime aussi l'attente de certains pays d'obtenir une répartition a priori des financements entre régions du monde, pour assurer à ces régions une garantie d'accès, et donc éviter une captation excessive des financements par certains pays aux capacités de montage de projet et d'investissement les plus fortes. D'ailleurs, les options du texte de négociation marquent de fortes divergences quant à l'accès aux financements en don pour les pays émergents.

- **Le désaccord sur la répartition entre sources de financement**

Le désaccord sur les sources de financement a plusieurs origines :

- ***Les besoins financiers selon les secteurs d'activité et filières***

Ils diffèrent à la fois selon les pays et entre atténuation et adaptation. Il est donc impossible d'effectuer une répartition globale applicable universellement entre dons sur la base de financements publics, prêts plus ou moins concessionnels et investissements industriels et privés.

D'ailleurs, on ne peut demander au secteur privé un affichage de montant global préalablement au dépôt et à l'analyse de projets concrets. Un affichage financier a priori est donc difficile.

- ***Les sources innovantes de financement***

Les tentatives de ces dernières années pour une taxation du kérosène, des routes maritimes et de l'instauration généralisée d'une taxe sur les transactions financières ont buté sur l'opposition de pays pour des motifs différents mais très déterminés. Or l'accord de tous les pays importants est indispensable pour éviter les effets de distorsion de concurrence.

Le texte de négociation ne propose pas explicitement des sources nouvelles de financement et ne porte que sur un effort financier accru de la part des pays développés.

Par ailleurs, un débat s'amplifie sur la réduction du soutien financier aux combustibles fossiles. Celui-ci consiste d'une part en des tarifs sociaux dans les pays les moins avancés (carburant, électricité) et d'autre part en des tarifs inférieurs aux cours mondiaux dans des pays désirant développer une

industrie compétitive ou effectuer une répartition de la rente issue de l'exploitation sur leur sol de combustibles fossiles.

Le texte de négociation aborde peu la question de la mise en place d'un prix du carbone par une extension dans le monde de systèmes d'échange de quotas du fait de l'opposition résolue de certains pays.

Le texte de négociation devra reprendre et compléter les mécanismes de flexibilité qui avaient été adoptés à travers le Protocole de Kyoto.

### ● **Un risque de déplacement vers le climat de l'essentiel de l'aide publique au développement**

Il apparaît clairement un risque de transfert des diverses priorités de l'aide publique au développement vers la priorité climat au détriment d'enjeux jugés moins urgents. Pour contrer cet effet, le débat sur le développement durable avec la réunion d'Addis-Abéba mi-juillet, sur son financement sera d'autant plus essentiel. Néanmoins, il est clair que les priorités de financement en direction de l'efficacité énergétique, la qualité de construction, la valorisation des énergies renouvelables, d'un accès à l'eau et d'une agriculture adaptée au climat constituent en elles-mêmes des moteurs de développement.

### Les transferts de technologie

Le chapitre « G » sur les transferts de technologie est très général. Il s'en tient essentiellement aux dispositions institutionnelles de circulation générale de l'information.

Si les questions de formations sont abordées, elles ne sont guère détaillées (formation générale, formation professionnelle, échanges internationaux universitaires, articulation avec la recherche...).

L'autre point abordé dans le texte est celui délicat de la propriété intellectuelle et des brevets. C'est là l'un des points majeurs de désaccord entre pays développés et pays émergents. Mais dans ce domaine, comme dans les autres chapitres techniques, le texte ne précise pas les technologies et les filières concernées. Le texte se concentre sur le renforcement des institutions et des outils instaurés dans les négociations précédentes (comité exécutif de la technologie, le Centre et le Réseau des technologies climatiques, les centres régionaux de diffusion des technologies...).

### Le renforcement des capacités

Ce chapitre « H » reste également très général. Il se rattache en fait essentiellement au chapitre sur les financements puisqu'il porte avant sur le soutien financier à apporter par les pays développés.

### La transparence et les mesures de soutien

Ce chapitre « I » est l'un des plus importants du texte d'accord, dès lors que les pays partagent globalement les objectifs de la partie « C » sur les objectifs.

La transparence et l'application de règles de Mesure, de Rapportage et de Vérification (MRV) constitue une articulation clé entre les questions de comparabilité des engagements, de qualité d'application des actions, de financement et de renforcement juridique du respect des engagements.

Les règles de transparence doivent porter :

- Sur les financements octroyés par les pays développés,
- Sur les financements reçus par les pays en développement et les résultats effectifs obtenus à partir de financements internationaux.

Va également se poser la question de la prise en compte des engagements bancaires et des investissements privés et des mécanismes de marché en résolvant les risques de double comptage.

Cette question de la transparence est extrêmement épineuse car elle exige l'harmonisation de règles comptables à l'échelle internationale. Elle oblige donc à progresser dans la précision des inventaires nationaux en étendant leur champ des questions climatiques, de bilans des émissions et des actions sectorielles à l'ensemble des éléments budgétaires et économiques.

La partie la plus difficile ensuite concerne les procédures d'examen pour assurer la vérification des déclarations des pays. La voie est étroite entre l'atteinte des objectifs de transparence, le respect des souverainetés nationales et la garantie d'équité entre pays dans l'accès aux financements.

## Engagements/contributions/mesure/autres questions concernant l'application et le niveau d'ambition : calendrier et processus

Ce chapitre « J » porte d'abord sur les questions de calendrier : date d'entrée en vigueur de l'accord (1<sup>er</sup> janvier 2020 ou 2021), la date de portée des engagements quantitatifs (2030) et la date de portée de la partie juridique et institutionnelle (entre 2030 et 2100, ou sans limitation de durée). Les avis semblent converger sur une actualisation des engagements et contributions tous les 5 ans (avec possibilité de faire cette révision à tout moment dès lors que les objectifs sont en hausse).

Les articles de ce chapitre portent sur :

- Les éléments à inscrire dans les contributions et donc à actualiser régulièrement (atténuation, adaptation, financement, technologies, renforcement des capacités),
- Les modalités et délais de présentation des contributions et de leur mise à jour,
- Des informations portant sur des aspects techniques (la part de l'ensemble des émissions concernées par les actions, les méthodes de comptabilisation de l'utilisation des terres, le comptage des réductions obtenues en utilisant les mécanismes de marché,
- Les modalités d'application des règles MRV,
- Les modalités d'examen des engagements et des contributions et de consultation entre les Parties et de bilan des résultats effectifs obtenus par rapport au contenu des contributions,
- La nature de l'inscription des engagements et des contributions : soit dans une annexe à l'accord, soit sous forme de décision prise par la conférence des parties (ainsi que leur actualisation), soit consignés dans un registre en ligne,
- Les modalités de consolidation des engagements et contributions de toutes les parties et leur évaluation en fonction des objectifs climatiques adoptés et si nécessité éventuelle de remontée des contributions pour hausser l'ambition.

## Facilitation de la mise en œuvre et du respect

Ce chapitre « K » porte sur les questions de gouvernance pour l'observance et la facilitation de la mise en œuvre et du respect des engagements. Ces modalités sont définies par l'organe directeur qui adopte les procédures et mécanismes de contrôle. Cette partie du texte précise clairement que ce processus repose sur une expertise, sur un échange conflictuel et non judiciaire. Est également explicité les processus de diffusion de l'information sur le degré de respect des engagements par les pays.

Certaines options reprennent des dispositifs tirés du Protocole de Kyoto.

Le texte comprend des options opposées : comprendre seulement des mesures de facilitation et d'appui aux pays, ou comprendre également des sanctions proportionnées en fonction du degré de manque de respect aux engagements.

## Dispositions procédurales et institutionnelles

Ce chapitre « L » reprend comme mode de fonction les dispositions de Protocole de Kyoto afin que la conférence des Parties au titre de la Convention siège comme instance décisionnelle au titre de l'accord. Il transpose également différentes dispositions du Protocole de Kyoto concernant le rôle du secrétariat. Il définit également les règles de signature, d'adhésion, de ratification et de dénonciation par les pays et les modalités d'entrée en vigueur. Il précise également les procédures de prise de décision par consensus (sinon par vote à la majorité des 2/3) sauf pour les questions financières pour lesquelles le consensus est requis et celles concernant les procédures qui sont à la majorité simple.

Le point qui fera le plus difficulté concerne le caractère juridiquement contraignant de l'accord et des engagements d'atténuation des pays.

## Remarques générales sur le contenu du texte

D'une façon plus transversale, le texte de négociation présente les caractéristiques suivantes :

- ***La nécessité d'une dynamique d'implication des pays et des différents types d'acteurs***

Le niveau de dynamique de mobilisation des pays à travers leur CPDN, des acteurs économiques, des collectivités territoriales et des institutions financières internationales et bancaire va en grande partie déterminer à la fois le niveau des engagements d'atténuation des émissions et le volume des financements réunis de toute nature.

- ***La difficulté de la négociation financière***

Le volume des financements va inévitablement déterminer très largement le niveau des engagements et des contributions des pays et ensuite de l'atteinte des objectifs climatiques. Celui-ci va dépendre de l'effet de levier obtenu entre les financements publics, la mobilisation de capacités bancaires et le volume des investissements privés.

Deux points se dégagent au stade actuel :

- Très peu de contributions mentionnent les besoins financiers (un seul cas au stade actuel : le Maroc). De même les pays développés n'abordent pas le niveau de leur appui financier.
- D'une façon générale, les négociations à caractère financier ne se débloquent qu'au dernier moment. En effet, les négociateurs ne mettent sur la table de négociation leur contributions financières que tardivement de peur de s'exposer à des pressions et des surenchères.

- ***La multiplicité des demandes de structures institutionnelles***

Dans chacun des chapitres sont proposés :

- de nouvelles institutions,
- de nouveaux mécanismes sans qu'il soit toujours clair de comprendre précisément ce que cela recouvre,
- de nouveaux comités.

Il est clair que cette inflation de structures n'a malheureusement pas été précédée par une analyse rigoureuse des systèmes existants et de leur réussite ou insuffisance. Cette multiplication des instances peut engendrer un très fort alourdissement de la structure, une complexification du travail du secrétariat sans pour autant aborder clairement la question de l'élaboration de décision en conférence des Parties avec 195 pays.

- ***Le caractère décisif des règles de respect***

Une grande partie des mécanismes de l'accord repose sur le sérieux des règles comptables et de transparence. C'est également la clé de la construction des règles de respect et réalisation d'un accord juridiquement contraignant. Ces dispositions vont devoir être déclinées en tenant compte du niveau de développement des pays.