

# Note de décryptage

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



**CdP-17/CRP-7**  
**NATIONS UNIES**  
CONFÉRENCE SUR LES  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES 2011  
**DURBAN, AFRIQUE DU SUD**

du 28 novembre au 9 décembre 2011

ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
**la francophonie**



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

Ce dossier a été réalisé par :

**Pierre RADANNE**  
**Emeline DIAZ**

Novembre 2011

.....

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

*La note de décryptage comprend une note de synthèse ainsi qu'un rapport complet qui comprend un glossaire des acronymes et du jargon de la négociation climat.*

*La note existe également en version anglaise et en version arabe.*

.....

**Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie (IEPF) 2011**

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

*Financé par : l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), le MEDDLT, le gouvernement algérien, la région Wallonne.*

*Remerciements pour leur contribution : Marie Chéron, Marie-Hélène Aubert*



# Table des matières

<b>Les résultats du cycle Copenhague-Cancún</b> .....	<b>4</b>
<b>1. De Copenhague à Cancún, la confirmation des blocages</b> .....	<b>4</b>
A) Les engagements des pays industrialisés .....	6
B) L'avenir menacé du Protocole de Kyoto .....	7
C) La voie adoptée à Cancún .....	8
D) La consécration, dans les faits, d'un nouvel ordre juridique .....	11
E) Des promesses de financements trop faibles .....	12
<b>2. Les avancées dans la mise en œuvre d'une architecture opérationnelle</b> .....	<b>15</b>
A) Le passage à l'action .....	15
B) La reconnaissance de la nécessité d'inventer de nouveaux modes de développement .....	16
C) Le cadre opérationnel issu des Accords de Cancún .....	17
<b>L'année 2011 : de la satisfaction du sauvetage de la négociation climat à Cancún au pessimisme quant aux progrès possibles</b> .....	<b>25</b>
<b>1. Les sessions de l'année 2011: de Bangkok à Panama</b> .....	<b>25</b>
A) De multiples points de blocage .....	25
B) Le sujet central : les financements .....	26
<b>2. La reconfiguration des rapports de force</b> .....	<b>32</b>
A) une absence de leadership clair .....	32
B) Les divisions internes au sein des groupes majeurs .....	34
<b>3. Les facteurs impactant sur la négociation climat</b> .....	<b>36</b>
A) Une implication de plus en plus faible des médias, des ONG et de la société civile .....	36
B) La montée en puissance du débat sur l'énergie .....	36
C) Le développement de partenariats Nord-Sud .....	37
D) Les initiatives locales .....	39
<b>La voie de progrès : vers l'invention d'un nouveau modèle de développement</b> .....	<b>44</b>
<b>1. Des bases nouvelles pour reprendre le débat sur le niveau d'engagement</b> .....	<b>44</b>
A) Viser un objectif de réduction net des émissions de 3% .....	45
B) La comparabilité des efforts .....	46
C) La situation des pays émergents .....	46
<b>2. Vers la généralisation de stratégie de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique dans les pays en développement</b> .....	<b>47</b>
A) La nécessité d'un argumentaire en faveur de la mise en place de stratégies de développement sobre en carbone dans les pays les plus vulnérables .....	47
B) La mise en place des MAANs dans les pays en développement .....	48
C) Le rôle des collectivités locales .....	48
D) L'objectif final : la préparation de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique .....	49
<b>Glossaire</b> .....	<b>50</b>

Cette note de décryptage a été rédigée avec trois objectifs :

- aider le public le plus large possible à comprendre l'enjeu de ces négociations en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon trop technique ;
  - décrire le processus, son état d'avancement, ses sujets en débats et ses points de blocage ;
  - éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.
- Dans cette optique, la note suit une logique historique. La première partie sera donc consacrée à un retour sur le cycle Copenhague-Cancún (2009-2010) (I) afin de comprendre les difficultés rencontrées cette année (II). Ensuite, il s'agit d'analyser les débouchés possibles et de réfléchir à l'objectif ultime de ces négociations : contribuer à la mise en place d'un nouveau modèle de développement (III).

## Les résultats du cycle Copenhague-Cancún

À quelques semaines de l'ouverture de la Conférence de Durban, un constat s'impose : celui des difficultés insolubles à court terme rencontrées par la négociation climat dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur la lutte contre le Changement Climatique (CCNUCC). Ce sentiment d'échec, partagé par nombre d'acteurs depuis Copenhague, découle de l'incapacité des négociations à résoudre les deux défis majeurs que sont le trop faible niveau et le manque de respect des engagements des pays industrialisés -autant en termes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), que des promesses de transferts financiers- et l'absence d'accord sur l'architecture juridique du futur régime climatique.

Un processus historique comme les négociations climat doit s'appréhender à la lueur des séquences successives. Ainsi, la compréhension des jeux d'acteurs actuels, des prises de positions, des blocages qui structurent aujourd'hui le débat nécessite un retour sur le cycle de négociations issu de la Conférence de Copenhague. Qualifiée par nombre d'acteurs d'échec, elle a néanmoins mis en lumière la nécessité d'une réflexion nouvelle sur le passage à l'action pour tous et sur les stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. La Conférence de Cancún a, quant à elle, permis de restaurer la confiance, le multilatéralisme, tout en ancrant dans ses accords les résultats de Copenhague.

Retour sur deux conférences autant différentes qu'interdépendantes :

### 1. De Copenhague à Cancún, la confirmation des blocages

Cancún a été organisée en réaction à l'échec de Copenhague et a tout fait pour ne pas répéter les erreurs de la Conférence l'ayant précédée : elle est ainsi parvenue à calmer les montées des climato-sceptiques, à redonner une légitimité au secrétariat : Mme Christina Figueres, du Costa Rica, a été désignée par M. Ban Ki Moon à la succession de M. Yvo de Boer en tant que Secrétaire exécutif de la Convention. La nomination de cette diplomate issue d'un pays vulnérable et particulièrement actif dans la lutte contre le changement climatique était un message clair de la volonté des Nations Unies de regagner la confiance des pays en développement, notamment des plus vulnérables, et à recréer un climat de transparence dans le processus de négociation. En revanche,

elle n'est pas parvenue à dépasser les problèmes de fond non résolus à Copenhague, qui avait été le théâtre d'une triple crise : crise géopolitique, crise éthique, crise sociale. Plus que jamais les pays ont été mis face à leurs défaillances, aux promesses non tenues. Et surtout au profond changement de paradigme qui définit ce siècle.

Les attentes lors de la Conférence des Parties (CdP) 15 de décembre 2009, étaient élevées, à la hauteur de l'ampleur sans précédent de la participation des chefs d'Etats et de la mobilisation citoyenne. Elles portaient sur deux points majeurs de la négociation : un signal clair d'engagement des pays et une vision du régime climatique post 2012. Or la négociation à Copenhague, présentée comme un paquet global, n'est pas parvenue aux résultats escomptés :

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

Plus pragmatique que Copenhague, la Conférence de Cancún a débouché sur un accord faisant consensus (ou presque, exception faite de la Bolivie) : mais le prix à payer en a été bien lourd, à savoir un accord a minima, basé sur le plus petit dénominateur commun. Les points « faciles » ont été mis sur le devant de la scène, alors que les questions bloquantes, comme celle du devenir du Protocole de Kyoto ou de la forme d'un prochain accord, ont été repoussées à plus tard.

Or, avancer sur ces deux points serait la seule manière de véritablement reconstruire la confiance et d'inciter les pays en développement, et notamment les pays émergents, à prendre des engagements de réduction et à agir.

La construction d'un cadre au niveau international sera également un signal à même d'inciter l'investissement, indispensable, du secteur privé et à progresser vers un développement à bas niveau de carbone et résilient au changement climatique.

#### Zoom : Retour sur l'actuel round de négociation

Le lancement de l'actuel round de négociation a commencé à Montréal en 2005.

Un accord a été trouvé à Bali en 2007, sur la liste des thèmes à aborder, structurant le processus de travail autour des « 5 piliers » du « **Plan d'Action de Bali** » : vision partagée, atténuation, adaptation, financement, transfert de technologies.

Deux voies de négociation parallèles ont alors été initiées :

la première sur les décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou **AWG-KP** (relative aux engagements de réduction d'émissions des pays développés) et donc sans les Etats Unis qui n'ont pas ratifié ce Protocole ;

la seconde concernant le plan d'actions sur le long terme dans le cadre de la Convention Cadre sur la lutte contre le changement climatique (CCNUCC) impliquant tous les pays (**AWG-LCA**) : elle vise le renforcement de la Convention et la fixation d'objectifs à long terme, et d'actions nouvelles à partir du Plan d'Action de Bali.

L'arrivée à échéance des engagements des pays développés signataires du Protocole de Kyoto a ouvert une autre phase de négociation internationale, afin de convenir des engagements de ces pays pour la période post 2012. Cette nouvelle négociation a progressé lentement. A Montréal, en 2005, fut reconnue la nécessité de réduire la déforestation, suivie en 2006 à Nairobi, de celle de soutenir l'adaptation des pays en développement. Ensuite, un consensus a émergé autour du besoin d'un renforcement de la Convention de Rio sur les questions d'atténuation des émissions dans les pays en développement, du transfert de technologies et de la prise en compte des transports aériens et maritimes internationaux.

Mais, en pratique, le processus ne pouvait entrer dans une phase active qu'après l'élection présidentielle américaine de 2008, afin de permettre un retour des Etats-Unis dans le processus.

## A) Les engagements des pays industrialisés

Cancún n'a fait que conforter ce qui à Copenhague avait été, faute de consensus, un texte dont l'Assemblée plénière a seulement « pris note ». Ainsi, si les Accords de Cancún affirment la nécessité de maintenir le réchauffement climatique en deçà de 2°C, avec la possibilité d'une révision vers 1,5°, ils ne contiennent aucune obligation de réduction juridiquement contraignante pour les pays industrialisés :

- Ils prennent acte des engagements des pays industrialisés et en développement, mais le total de ces engagements est insuffisant pour contenir une hausse de la température à +2°C.
- Ils consacrent une démarche « bottom-up », somme des efforts acceptés par tous les pays, pouvant faire l'objet d'itérations au fil des années, éclairées par des recommandations des scientifiques pour susciter une augmentation progressive des ambitions.

Réduction d'émission d'ici 2020		Année de référence	Réduction par rapport au niveau de 1990
Australie	-5% à 15/25%	2000	-3,89% à 24,1%
Belarus	-5% à -10%	1990	
Canada	-17%	2005	
Croatie	-5%	1990	
UE-27	-20% à -30%	1990	
Islande	-30%	1990	
Kazakhstan	-15%	1992	
Japon	-25%	1990	
Liechtenstein	-20% à -30%	1990	
Nouvelle-Zélande	-10% à -20%	1990	
Norvège	-30% à -40%	1990	
Fédération de Russie	-15% à -25%	1990	
États-Unis	Autour de -17%, l'objectif final sera communiqué à la lumière de la législation promulguée <sup>12</sup> . La législation en cours porte sur -30% d'ici 2025, 42% d'ici 2030 et -83 d'ici 2050	2005	-3,67%

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



### Zoom sur : Les engagements des pays Annexe 1 inscrits dans l'Accord de Copenhague

On notera dans le tableau qui suit la présence de « fourchettes » d'objectifs, preuve que certains pays conditionnent encore leur niveau d'engagement à ceux des autres. Ce qui rajoute de l'incertitude quant aux résultats effectifs pouvant être atteints.

**Pourquoi les pays ne parviennent-ils pas à sortir de cette impasse et ne décident-ils pas, malgré les preuves de plus en plus criantes et soulignées par la science de la gravité de la situation et de la nécessité d'une solidarité internationale, de se fixer des engagements, comme cela fut le cas en 1997 ?**

A cela une réponse principale. Les Etats-Unis n'ont pas fait le retour tant attendu, qui aurait permis de débloquer la situation.

En effet, les pays sont conscients que les résultats des élections à mi-mandat de novembre 2010 aux Etats-Unis ont rendu impossible l'adoption d'une loi climat-énergie avant probablement 2014. En effet, la majorité républicaine de la Chambre des Représentants refuse d'adopter toute délibération de politique climatique. Or, l'engagement américain de réduction de leurs émissions de 17% (entre 2005 et 2020), inclus dans l'Accord de Copenhague, devait être concrétisé par une loi votée par le Congrès. Si l'objectif de réduction des émissions à horizon 2020 de 17% par rapport à 2005 ne permettait qu'une réduction d'émissions de seulement 3,7% par rapport à 1990, il aurait néanmoins marqué un tournant dans la politique menée jusqu'alors par le pays. En effet, étant inscrit dans une loi, cet objectif d'atténuation serait devenu un engagement contraignant au niveau interne.

Cette loi aurait permis de se diriger vers la construction d'un marché fédéral d'échange de quotas et constitué un symbole clair d'engagement. Ce qui aurait eu pour effet :

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

Et donc de relancer le processus. Or, le résultat de ces élections a fait voler en éclat ces espoirs, provoquant à la fois la fuite d'autres pays industrialisés, le refus catégorique des pays émergents de s'engager, et la rancœur des pays les plus vulnérables.

## **B) L'avenir menacé du Protocole de Kyoto**

Les Etats-Unis n'ont donc pas pu mettre sur la table à Cancún un engagement national en substitution à une ratification du Protocole de Kyoto, alors même qu'allait se poser la question de la prise de nouveaux engagements par les pays Annexe 1 pour une seconde période, la première s'achevant en 2012.

Dès lors, tout le régime climatique s'en est trouvé ébranlé, les positions se sont durcies. Et plus que la question du degré d'ambition des engagements pour la seconde période, c'est celle de la poursuite même – et de la raison d'être – de cet accord qui a été posée.

- Des pays industrialisés comme le Japon, la Russie et le Canada ont exprimé leur refus ferme de s'engager dans une seconde période du Protocole de Kyoto au motif qu'il ne rassemble aujourd'hui qu'une faible partie des pays émetteurs de gaz à effet de serre. Ce qui est nettement en retrait par rapport à l'Accord de Copenhague, confirmé par Cancún, qui, s'il n'a pas de valeur juridique, a reçu le soutien officiel de 139 Etats, représentant près de 87% des émissions mondiales. Ces pays développés sont tellement en retard sur leurs objectifs qu'ils ne veulent pas à ce stade reprendre des engagements qu'ils ne tiendraient pas. Et ne veulent pas d'un cadre contraignant qui n'inclurait pas tous les grands émetteurs.
- Face à cette déliquescence, l'Union européenne et les autres pays Annexe 1 au Protocole de Kyoto rebutent à se réengager, malgré leur attachement à cet accord, seul instrument juridiquement contraignant du processus. Ils lient désormais leur engagement à celui des autres pays.
- Les pays émergents rechignent d'autant plus à accepter un amendement au Protocole de Kyoto, qui leur assignerait des engagements de réduction d'émissions et des systèmes de vérification de leurs émissions, que les Etats-Unis ne s'engagent pas. Ils ont depuis Copenhague lié tout engagement contraignant de leur part à un engagement américain.
- Les pays en développement, notamment les pays africains et les petits Etats-Iles (AOSIS), durcissent leur position et exigent la pérennisation du Protocole de Kyoto, comme étant le seul cadre solide du régime climatique pouvant leur assurer un support de financement, via les mécanismes de flexibilité.

### Zoom sur : les mécanismes de flexibilité

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

#### **Les mécanismes de flexibilité ouvrent une synthèse entre deux voies, comme suit :**

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

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

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

## C) La voie adoptée à Cancún

Face à la complexité de la situation, trois voies de « sortie de crise » s'étaient dessinées durant la Conférence de Cancún, sur lesquelles il convient de revenir afin de comprendre les positions actuelles :

### **1. La voie des engagements contraignants**

Poussée par les pays AOSIS, les PMAs, le Groupe Afrique et l'Union européenne (plus la Norvège, la Suisse et l'Islande) pour les pays Annexe 1, cette voie consistait avant tout en un maintien du Protocole de Kyoto avec, peu ou prou, l'intégration de l'annexe 1 de l'Accord de Copenhague comme annexe du Protocole de Kyoto et de l'annexe 2<sup>1</sup> dans le texte de l'AWG-LCA (groupe de travail sur l'action concertée à long terme) concernant les MAANs (Mesures d'Atténuation Adaptées à l'échelle Nationale, NAMAs en anglais).

<sup>1</sup> Ces annexes comportent les chiffres des promesses de réduction des pays développés, et celles liées aux MAANs des PED pour la période 2012-2020.



Cette voie aurait permis :

- D'adopter des décisions de l'AWG-LCA et d'en raccorder certaines à des dispositions du Protocole de Kyoto (donc sans l'appui des Etats-Unis) et d'avoir d'autres décisions recueillant leur assentiment, notamment la création du Fonds Vert pour le climat ;
- De maintenir les bases de la finance carbone, sans toutefois garantir une valeur significative du carbone faute d'une participation (et donc d'une demande) suffisante de la part des pays développés ;
- D'ouvrir la voie à la proposition norvégienne de mise aux enchères d'une partie des quotas de réduction d'émission pour abonder le Fonds Vert pour le climat.
- Cette position, ambitieuse et légitime, aurait nécessité une adhésion des pays industrialisés. En effet, la voie des engagements contraignants n'est guère praticable si un grand nombre des pays industrialisés décident de ne pas s'y rallier, ce qui fut le cas de l'Australie, du Japon, de la Nouvelle Zélande, de la Russie ou encore, parmi les nouveaux membres de l'OCDE du Mexique, de la Corée du Sud, de Singapour... De plus ce choix aurait signifié une rupture profonde avec les Etats-Unis.

## 2. La voie des engagements politiques

Ce fut la voie poussée par les Etats-Unis, à laquelle ils ont tenté de rallier certains pays développés-notamment le Japon et le Canada- se trouvant dans l'incapacité de rattraper la dérive de leurs émissions depuis 1990. Elle consistait à faire adopter dans le cadre de l'AWG-LCA, l'annexe 1 de l'Accord de Copenhague.

Cette voie marquerait la fin du Protocole de Kyoto dans sa composante « engagements de réduction des émissions » car elle supprime les obligations d'atteinte d'objectifs, ce qui aurait pour conséquence une chute de la valeur du carbone faute d'un marché suffisant d'achat. Toute dotation financière du Fonds Vert pour le climat rattachée à la finance carbone deviendrait dès lors difficile. Et devrait donc être compensée par des dotations budgétaires des Etats développés, ce qui, étant donné la crise financière qui les touche, est hautement improbable. Cette voie ne pouvait donc en réalité fonctionner que si les Etats-Unis obtenaient une décision sur les règles de mesures, révision et vérification (MRV) sur les pays bénéficiaires de financements, condition sine qua non à leur contribution financière au Fonds Vert.

S'engager dans cette voie signifiait un durcissement des positions et un creusement des écarts entre les pays :

- Elle marquerait un nouveau recul pour l'Union Européenne ;
- Elle placerait les pays émergents au même niveau d'engagements que les pays développés, ce qui est inacceptable pour eux ;
- Elle ne serait pas acceptable pour les pays en développement car elle marquerait l'abandon du seul canal de financement spécifique issu de la négociation climat, et ce d'autant plus que les dotations additionnelles du financement précoce (« fast start ») sont faibles ; la perte des financements actuels structurés autour du Protocole de Kyoto, sans mise en place immédiate et tangible de financements nouveaux et en accroissement, serait inacceptable.

## 3. La voie opérationnelle

Confrontée à l'échec d'un accord sur les engagements, cette voie est focalisée sur la mise en œuvre opérationnelle, c'est-à-dire une constitution crédible des financements précoces et du Fonds Vert pour le climat afin de permettre la mise en œuvre des propositions d'action qui bénéficient déjà d'un large accord : la REDD+, les MAANS, l'adaptation,...

Elle consiste donc à mettre en place des engagements volontaires souscrits par les pays, sans cadre juridique international. Cette option, poussée par le Japon, allait de pair avec une dotation budgétaire forte pour la mise en œuvre d'actions. Elle a buté sur l'incapacité de la majorité des pays à débloquer des fonds importants (ex-

ception faite du Japon –qui assure 47% de la dotation des financements précoces-, de la Norvège et de l'Allemagne). Cette voie, qui avait peu de chance d'être suivie par les Etats-Unis car risquant d'être bloquée au Congrès, correspond à une radicalisation des pays en développement face à la position américaine. Mais, en réalité, les éventuelles contributions financières ne suffiront pas à rattraper un échec sur le plan des engagements de réduction des émissions.

### **La voie adoptée à Cancún**

Aucune des trois directions qui précèdent n'a donc été suivie dans son intégralité en 2010. Mais, de manière implicite, le processus est entré dans une nouvelle phase : éminemment politique et pragmatique, les Accords de Cancún ont eu pour objectif premier de garder les Etats-Unis dans le jeu, tout en conservant vivant le symbole que représente le Protocole de Kyoto, et en préservant ses mécanismes de flexibilité et ses instruments financiers.

#### **Zoom sur : les engagements de réduction dans les Accords de Cancún**

Les Accords de Cancún rappellent que les pays développés doivent continuer à montrer l'exemple dans la lutte contre les changements climatiques en redéfinissant des objectifs partagés pour une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Il affirme que l'AWG-KP doit continuer à avancer dans ses travaux pour faire adopter une décision par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP) dès que possible, afin d'éviter un vide juridique entre la première et la deuxième période d'engagement.

Aucune décision réelle n'a été prise dans le cadre de l'AWG-KP, ni sur l'adoption d'une deuxième période d'engagement, ni sur sa durée, ni sur les engagements de réduction des pays. La CMP a simplement « pris note » des objectifs que les pays auront à communiquer au Secrétariat, qui seront vraisemblablement très proches de ceux inscrits dans l'Annexe 1 de l'Accord de Copenhague. Sachant que ces objectifs seront insuffisants par rapport aux préconisations du GIEC, le texte adopte un langage fort en « exhortant » les pays développés à élever le niveau d'ambition de leurs objectifs de réduction pour se situer sous la fourchette de 25-40% de réduction des émissions à l'horizon 2020 par rapport à 1990. Or, les autres dispositions de la décision laissent supposer qu'une deuxième période d'engagement à force juridiquement contraignante ne sera certainement pas adoptée. Les objectifs de réduction dont la décision « prend note » ne seront pas contraignants sous le Protocole de Kyoto, et leur forme juridique renvoie à celles débattues sur la voie LCA.

La décision précise que l'année de base pour la deuxième période d'engagements sera l'année 1990, mais elle autorise l'utilisation volontaire d'une autre année de référence qui n'aura cependant pas de valeur juridique sous le Protocole de Kyoto. Cette flexibilité est le signe d'une acceptation des objectifs inscrits dans l'annexe 1 de l'Accord de Copenhague, qui autorise différentes années de référence. Les pays ont été appelés à présenter au cours de l'année 2011 une révision de leurs contributions inscrites dans les annexes des Accords de Copenhague, qui seront alors consolidées via une reconnaissance formelle de la CdP.

**Les Accords de Cancún, incapables d'enrayer le processus d'affaiblissement du Protocole de Kyoto engagé un an plus tôt, repoussent la question des engagements à Durban, en se contentant de réaffirmer la nécessité d'éviter un vide juridique entre les deux phases du Protocole de Kyoto et la nécessité de maintenir les mécanismes de flexibilité, notamment le Mécanisme de développement propre (MDP). Finalement, la CdP 16 marque un glissement de la voie du Protocole vers la voie LCA et a reporté à plus tard la mise en place d'un cadre juridiquement contraignant.**

## D) La consécration, dans les faits, d'un nouvel ordre juridique

### 1. La convergence des voies KP et LCA

Le LCA était en perte de vitesse. Son mandat, octroyé à Bali en 2007, était de « renforcer la mise en œuvre de la Convention ». En réalité, de laisser deux ans jusqu'aux prochaines élections américaines, avec l'espoir qu'à ce moment les Etats-Unis réintègreraient le processus à travers la signature tant attendue du Protocole de Kyoto, ou la mise en place d'un nouveau Protocole à la Convention rassemblant cette fois tous les Etats. Avec les Accords de Cancún, la donne a changé : la voie LCA devient la voie principale, dans laquelle s'est déversé progressivement une partie du contenu du Protocole de Kyoto. Ainsi, le grand changement à l'issue de la CdP 16 est la confirmation d'un alignement et d'une convergence, a minima, des deux processus de négociation, AWG-LCA et AWG-KP. En effet, le KP a été vidé de sa substance : la décision sur la période d'engagement post 2012 a été renvoyée à Durban, mais ne sera certainement pas résolue en 2011. A Durban, on peut espérer, même si le combat sera rude, un accord sur les chiffres dans le cadre de l'AWG-LCA. Le KP ne mourra pas l'année prochaine, car sa charge symbolique est encore trop forte pour les pays en développement et surtout il constitue le seul accord permettant la mise en place de mécanismes de flexibilité et des mécanismes de marché. C'est également dans le cadre de l'AWG KP que sont prévus les financements de l'adaptation, via le Fonds. C'est donc, plus que la mort du Protocole de Kyoto, son endormissement progressif : si certaines fonctions vitales subsistent, sa nature juridique, cœur du texte et ses engagements contraignants, sont mis en sommeil.

Ce qu'il fallait à tout prix éviter, et que les pays ont bien compris à Cancún, c'est que les Etats-Unis ne sortent définitivement du processus. Leur participation aux négociations multilatérales, même s'ils refusent toute contrainte juridique, permet le maintien du processus collectif :

- Cela les pousse d'une part à mettre en œuvre des initiatives au niveau local mais également à participer à l'abondement des fonds ;
- Cela permet d'autre part d'envisager un déblocage de la situation après les élections présidentielles en 2012 aux Etats-Unis et pour la troisième période d'engagement du Protocole de Kyoto ;
- Cela est indispensable au maintien dans le processus des pays émergents mais également à la restauration de la confiance au sein de l'arène onusienne.

Cancún a ainsi légitimé le processus entamé implicitement à Copenhague de démarche « bottom-up », favorisant et encourageant de fait la coordination des démarches nationales, plutôt qu'internationales, afin d'éviter une fragmentation des politiques par blocs et le recours à d'autres instances de négociation, type G20.

Finalement, les Accords de Cancún entérinent un processus d'engagements non contraignants, et le système de « promesse et bilan » (pledge and review) sur les efforts d'atténuation des pays, prôné par les Etats-Unis et repris dans l'Accord de Copenhague.

### 2. Le renoncement de fait pour la 2ème période de Kyoto à des engagements juridiquement contraignants

Les objectifs d'atténuation des pays développés ont le même statut et la même forme juridique que ce soit dans le cadre du Protocole de Kyoto ou de la Convention-cadre. Ainsi, si juridiquement les processus de l'AWG-KP et de l'AWG-LCA restent distincts, la nature des engagements qui y sont rattachés ne présente plus de différences du fait d'un renoncement provisoire à des engagements juridiquement contraignants futurs sous le Protocole de Kyoto.

En contrepartie de cet affaiblissement du caractère contraignant des contributions des pays, la décision prévoit de renforcer les obligations de transparence de tous les pays sur les actions engagées pour réduire leurs émissions et les résultats obtenus,

ainsi que le soutien financier, technologique et le renforcement des capacités fournis par les pays développés. Le Secrétariat de la Convention Cadre des Nations Unies de lutte contre les Changements climatiques (CNUCC) et l'Organe subsidiaire pour la mise en œuvre (SBI) ont été mandatés pour analyser les informations ainsi fournies et clarifier les hypothèses qui les sous-tendent. S'il ne s'agit pas là de processus contraignants, les dispositions MRV marquent un progrès dans la crédibilité et la comparabilité des actions des pays.

### 3. L'abandon des ratifications des accords par les parlements nationaux

La base du droit international est que les traités (convention, protocole) doivent faire l'objet d'une délibération parlementaire pour entrer en vigueur. Comme cette ratification s'avère impossible aux Etats-Unis faute d'accord du Congrès, par parallélisme des formes, cette ratification dans tous les autres pays est abandonnée. Cela est rendu possible du fait que les promesses de réduction d'émissions inscrits dans les Accords de Cancún ne sont qu'indicatives et ne nécessitent pas de traité. Bien évidemment, il reste toujours possible à un pays de saisir son Parlement. Il résulte de ce changement global une distanciation entre la négociation internationale et les responsables politiques nationaux dont on peut encore difficilement juger de la gravité. C'est là un indéniable affaiblissement démocratique.

Une grande incertitude a découlé de ces positions, celle relative à la réalité des financements –à court, moyen et long terme- qui seront effectivement apportés, et donc inévitablement, par un effet de cascade, à la réalité de la mise en œuvre des actions sur le terrain, seule solution réelle à la lutte contre le changement climatique. L'autre conséquence majeure du blocage américain est l'impossibilité d'instaurer un marché du carbone couvrant tout le pays, ce qui réduit fortement la capacité d'échanges au plan mondial. Le marché mondial du carbone se retrouve de nouveau centré sur les capacités d'achat de crédits du marché européen (ETS).

Le grand risque est que, sans prolongement du Protocole de Kyoto, les mécanismes de marché ne s'affaiblissent, avec une valeur du prix du carbone s'effondrant. Or, malgré leurs failles évidentes, les mécanismes de marché de Kyoto, et notamment le Mécanisme de développement propre et les autres marchés du carbone, représentaient dans ce contexte une source de financement concrète, capable d'abonder le Fonds Vert pour le climat et de soutenir –sous condition de révision dans leurs procédures d'accès et de distribution- les pays en développement dans leur effort de mise en œuvre des MAANs.

## E) Des promesses de financements trop faibles

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

### 1. Un engagement financier sur le court et le long terme

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

- **30 milliards de \$ entre 2010-2012**, avec une répartition équilibrée entre adaptation et atténuation, et via des financements « nouveaux et additionnels ». La volonté de distribuer en priorité les fonds destinés à l'adaptation aux pays en développement les plus vulnérables (PMA, AOSIS, Afrique) a été réitérée.

- **100 milliards de \$ par an** à atteindre d'ici 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement. Cet engagement est maintenant directement et explicitement lié à la mise en œuvre d'actions d'atténuation significatives de la part des pays en développement et aux conditions de transparence sur ces actions (MRV et ICA<sup>2</sup>). Mais aucune nouvelle voie de financement n'a été dégagée des divers rapports, dont celui du Groupe consultatif de haut niveau (AGF), pour une mise en œuvre effective rapide.

## 2. Le rôle des financements précoces

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

La période 2010-2012 est une période de préparation des projets solides, afin que les pays les plus nécessiteux puissent attirer et utiliser de la manière la plus optimale possible les financements dits « de long terme ».

### Les financements précoces visent :

- le renforcement des capacités humaines, techniques et institutionnelles des pays ;
- l'identification de projets prioritaires ;
- la mise en œuvre des projets pilotes dont l'évaluation et le retour d'expérience soient rapides ;
- l'élaboration de plans d'actions d'atténuation et d'adaptation, mis en œuvre au niveau national et non pas uniquement de façon ponctuelle ;
- l'élaboration de projets répliquables et rendant possible une approche par filière afin d'avoir le meilleur effet levier possible.

Pourtant, malgré l'engagement annoncé des pays industrialisés, la période de financements précoces n'a pas eu les résultats escomptés :

- peu de pays ont été réellement transparents sur leurs contributions effectives ;
- ces financements ont souvent été du « recyclage » d'aide pour le développement plutôt que des financements réellement nouveaux et additionnels ;
- la répartition entre atténuation et adaptation n'a été en rien équilibrée, au détriment toujours de cette dernière.

Ce non respect des engagements sur cette première période de financement ne laisse rien présager de bon pour la suite du processus et notamment pour l'abondement du Fonds Vert sur le long terme.

## 3. Les contributions des pays développés au Fonds Vert

Copenhague avait prévu la création d'un « Fonds Vert pour le climat », qui a été effectivement créé à Cancún. Ce Fonds Vert qui a vocation à jouer un rôle important dans le financement de l'atténuation mais aussi de l'adaptation aux effets des changements climatiques, n'a pourtant été soutenu par aucune annonce sérieuse de contributions. A Cancún, les pays ont créé une boîte qui reste pour l'instant vide de contenu, et ont repoussé les modalités de mise en œuvre à Durban.

Le niveau de financements disponibles requis pour la lutte contre le changement climatique est estimé à un montant considérable, proche du niveau actuel de toute l'Aide Publique au Développement (100 milliards de dollars annuels). Il s'agit là d'ailleurs d'une estimation qui fait débat. Celle-ci est très difficile à effectuer notamment en distinguant les surcoûts des montants d'investissements qui auraient de toute façon été réalisés. Ce dimensionnement devra être réévalué à l'épreuve des faits. Aucune estimation réelle n'existe, ni de la contribution actuelle à la lutte contre le change-

ment climatique, ni des institutions financières internationales des pays en développement, ni du secteur privé, ni des ONG, ni des fondations privées. Or ce travail est nécessaire pour faciliter l'accès aux financements.

Par ailleurs, l'architecture institutionnelle à travers laquelle les fonds de toutes natures sont gérés est aujourd'hui particulièrement fragmentée- en comparaison à la décennie passée, durant laquelle le Fonds pour l'Environnement Mondial était le principal outil de financement du climat-. Si cette fragmentation est encourageante car signe que le financement de la lutte contre le changement climatique intéresse de plus en plus d'acteurs, elle génère également de nombreux problèmes de coordination et un manque d'efficacité. Elle doit être améliorée par des réformes institutionnelles qui augmenteraient sa lisibilité et sa légitimité auprès des pays donateurs et des pays receveurs.

#### **4. La répartition des financements entre l'atténuation, la REDD+, l'adaptation, les transferts de technologies et le renforcement des capacités**

Le débat sur l'allocation des financements de long terme est complètement ouvert, mais un consensus avait émergé à Cancún sur les nécessités suivantes :

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

Un premier pas dans la répartition des fonds a été effectué avec la proposition de réserver 20% des financements à la REDD+.

**Ces financements seront déterminants pour la suite du processus et pour la mise en œuvre effective du cadre de mécanismes esquissé à Copenhague et acté à Cancún. Cette architecture opérationnelle, principale avancée du processus de négociation, permettra de démontrer que les actions de lutte contre le changement climatique sont non seulement indispensables mais également bénéfiques et, sur le long terme, rentables, ouvrant ainsi la voie à un nouveau modèle de développement.**

## 2. Les avancées dans la mise en œuvre d'une architecture opérationnelle

Cancún, en choisissant de se focaliser sur les questions les plus consensuelles, a permis de faire émerger un cadre opérationnel de mise en œuvre, en écho à la mise en valeur exprimée à Copenhague de l'action et de la mise en place de stratégie de développement sobre en carbone dans tous les pays.

En effet, malgré les graves échecs exposés précédemment concernant les engagements des pays industrialisés et l'incapacité à conclure un accord contraignant, le cycle de négociation Copenhague-Cancún a été marqué par une avancée sur deux points fondamentaux :

### A) Le passage à l'action

Les blocages dans le processus de négociation à l'échelon international ont permis la prise de conscience, qui n'apparaissait pas dans le Protocole de Kyoto, de l'importance des initiatives des acteurs territoriaux concernant le montage de projets et de programmes d'atténuation des émissions dans tous les pays. Ainsi, la proposition poussée par la Chine et la Corée d'élaborer des actions d'atténuation des émissions à partir de processus nationaux (MAANs) a été décisive et a incité les pays à progresser dans la mise en place des financements. Il est désormais admis que la restauration de la confiance, indispensable au bon déroulement des négociations, passera par la mise en place sur le terrain d'actions concrètes, aux résultats visibles. Avec à la clé un effet d'entraînement : les pays, ayant la preuve que réaliser des actions à des coûts raisonnables est faisable, seront alors d'autant plus incités à agir.

Il faut rattacher à cette initiative tout le dynamisme exprimé par les autorités locales. Cette avancée est essentielle car la réalité tangible des réductions des émissions, et plus encore des actions d'adaptation, découlera des initiatives de terrain, à la fois concrète et structurantes, poussées par les citoyens, les entreprises et les collectivités locales. De plus, la nouvelle configuration des centres de décision dans le monde va de pair avec un processus de décentralisation, d'urbanisation et de métropolisation. En pratique, les collectivités locales constituent le niveau institutionnel privilégié pour la préparation et la mise en œuvre des actions et de plans de réduction des émissions et d'adaptation dans les pays développés comme dans les pays en développement.

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

- Le déblocage de la négociation climat nécessite d'apporter la preuve que les pays agissent et qu'ils mettent en œuvre des actions de réduction des émissions et d'adaptation. C'est donc également à partir des collectivités territoriales que pourra provenir une dynamique positive, qui ensuite contribuera à relancer les négociations internationales. Le renforcement des capacités d'action des autorités locales dans les pays en développement accentue aussi dans tous les pays la prise en charge démocratique.
- Cet échelon sera crucial pour les pays en développement. En effet, le processus de développement des pays les moins avancés et les plus vulnérables est bien plus dépendant des négociations internationales pour le passage à la pratique que celui des pays développés, qui disposent par eux-mêmes des ressources financières nécessaires. Les pays en développement devront vite pouvoir présenter des projets s'ils veulent bénéficier des financements précoces, peu nombreux, 2010-2012 prévus dans l'Accord de Copenhague.
- Et, même si le rôle institutionnel des communautés territoriales varie suivant les pays, les projets de type MAANs seront surtout élaborés à l'échelon territorial et local. De plus, les actions d'adaptation relèvent le plus souvent de la responsabilité locale puisque les vulnérabilités et les impacts du changement climatique sont liés aux spécificités du territoire.

Les collectivités territoriales sont donc au centre des enjeux de lutte contre le changement climatique. Car concentrant les secteurs les plus émetteurs, c'est également



elles qui peuvent maîtriser les flux de déplacements et les émissions induites du fait de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les collectivités peuvent agir de manière opérationnelle à travers différents leviers. Elles orientent les investissements qui déterminent les modes de vie.

## **B) La reconnaissance de la nécessité d'inventer de nouveaux modes de développement**

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

Cette carence de réflexion poussée, pragmatique et opérationnelle, et pas seulement purement théorique, a eu pour conséquence une attitude très défensive des pays en développement, se cristallisant dans des phases de blocage de la négociation. Soutenus par les ONG, ils ont fait de la reconnaissance de la priorité donnée à leur accès au développement -et de la promesse d'aides financières et technologiques permettant d'y accéder- la condition sine qua non à la signature de tout accord. Il est clairement apparu qu'un accord sur la stabilisation du climat ne sera possible que si une nouvelle voie de développement, sobre en carbone et résilient au changement climatique émerge, accessible à tous les pays et répondant aux besoins des populations. Ce point décisif, reconnu pour la première fois à la CdP 15 et confirmé à Cancún, met ainsi en exergue l'importance du lien entre développement économique et social, protection de l'environnement et éradication de la pauvreté.

A Copenhague, l'absence d'avancée jusqu'aux derniers jours sur les contributions financières des pays industrialisés avait paralysé les dossiers techniques -adaptation, lutte contre la déforestation, politiques d'atténuation et transferts de technologies-.

La Conférence de Cancún s'est focalisée sur ces thèmes, moins politiques et pouvant plus facilement faire consensus, les promesses de financements issues de Copenhague ayant été actées.

Dans ce sens, les Accords de Cancún reconnaissent sous l'intitulé « Vision partagée »:

- l'importance de l'équité, de la responsabilité commune mais différenciée, et des capacités respectives
- l'adaptation, l'atténuation, le financement, le développement et le transfert de technologies, le renforcement des capacités comme base d'action par les pays
- l'éradication de la pauvreté comme priorité dans les pays en développement
- la mise en place de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique, indispensable à un développement durable
- l'importance de la mise en œuvre d'actions d'adaptation, de manière équilibrée avec l'atténuation
- la nécessité de ne pas augmenter les niveaux de températures de plus de 2° au-dessus des niveaux préindustriels, et même certainement de plus de 1,5° est affirmée. Un objectif global de réduction des émissions pour 2050 devra être décidé à Durban
- la nécessité de convenir à Durban d'un pic global et national des émissions, en reconnaissant que le délai sera plus long pour les pays en développement
- La reconnaissance de l'importance de l'échelon régional et local et des populations indigènes.

Ces valeurs communes sont soutenues par un cadre de mise en œuvre opérationnelle, structuré à Cancun et devant être finalisé à Durban.



## C) Le cadre opérationnel issu des Accords de Cancún

### 1. L'adaptation

#### Le cadre pour l'adaptation

L'adaptation est, depuis toujours, la priorité immédiate des pays en développement, et notamment des plus vulnérables. A Cancún, elle a été réaffirmée comme défi majeur, auquel devront faire face tous les pays, et qui devra être soutenu financièrement et technologiquement par les pays développés.

La principale avancée de Cancún concernant l'adaptation a été la décision, tant attendue d'établissement d'un « Cadre pour l'Adaptation » (« The Cancún Adaptation Framework ») sous l'égide de la Convention. Ce cadre, qui comprend un Comité d'adaptation, a pour objectif d'améliorer la définition, la mise en œuvre et le financement d'actions et de plans d'adaptation dans les pays, notamment via le développement de centres de coopération internationale.

#### Objectif du cadre pour l'adaptation

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

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

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

Une deuxième décision concerne la mise en place d'un processus permettant aux pays les moins avancés de formuler et de mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation, basés sur l'expérience des Programmes d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs), afin d'identifier les besoins pour l'adaptation sur le long terme. Pour ce faire, les pays sont incités à développer des centres régionaux. Cancún appelait également à la création d'un Centre International, situé dans un pays en développement, visant à augmenter et améliorer la recherche sur l'adaptation et la coordination internationale.

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

#### Le Comité d'Adaptation

Comme prévu depuis Bali, un Comité pour l'Adaptation a été créé sous l'égide de la Convention afin de promouvoir la mise en œuvre d'actions d'adaptation. Son rôle n'est pas encore complètement défini, mais il devra viser à assurer un soutien technique aux pays, à permettre la consolidation et le partage de l'information, du savoir-faire et de l'expérience à tous les échelons, à promouvoir les synergies entre les différents centres et organisations, ainsi qu'émettre des recommandations.

Néanmoins, si la décision de créer ce Comité a été actée, les modalités opérationnelles et institutionnelles, loin de faire consensus, ont été repoussées à Durban. Les princi-

pales questions tournent autour de la séparation plus ou moins hermétique entre les fonctions de conseil technique et celles d'attribution de financements de ce Comité, qui doivent pour ces dernières relever soit du Fonds d'adaptation, soit du Fonds Vert pour le Climat. La question du lien du Comité avec les institutions existantes, cette option ayant évité la création de nouvelles institutions, fait partie du mandat de Durban.

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

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

#### **Le fonds pour l'adaptation**

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

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

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

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

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

La question de la mise en place d'un mécanisme pour les pertes et dommages n'a pas non plus été résolue. Un programme de travail a été établi afin de considérer les approches visant à réduire les pertes et dommages du fait des impacts des changements climatiques subis par les pays en développement les plus vulnérables. Les Parties ont été invitées à soumettre pour février 2011 leurs avis sur les éléments devant figurer dans ce programme. Au vu de ces soumissions, un document et des recommandations sur les pertes et dommages devront être présentés lors de la 18ème Conférence des Parties.

## 2. L'atténuation dans le cadre du LCA

Dès lors que les décisions sur la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto étaient repoussées et que les Etats-Unis ne s'y rallieraient pas, le processus LCA (dans le cadre de la Convention) a centralisé tous les espoirs.

Les Accords de Cancún ont acté la nécessité d'une participation à l'effort de réduction des émissions de la part de tous les Etats, en mettant l'accent sur trois points cruciaux, récurrents depuis Bali : la responsabilité historique des pays développés, la responsabilité commune mais différenciée, et enfin, depuis Copenhague, sur la préservation des « groupes originels » de pays, toute différenciation au sein des pays en développement étant catégoriquement refusée par les pays émergents, surtout la Chine.

### Les actions des pays en développement : les MAANs

De la nécessité désormais admise d'une action par tous les pays ont émergé de nombreux débats autour de la contribution des pays en développement à l'effort global de réduction des émissions. Les Accords de Cancún mettent également en avant l'intime corrélation entre l'accentuation de la mise en place d'actions de réduction et le soutien financier, technique et de renforcement des capacités en provenance des pays développés. Ils insistent sur le fait que l'éradication de la pauvreté et le développement socio-économique des pays en développement restent la priorité absolue.

#### Zoom sur : les MAANs

Sous la formulation de MAANs (Mesures d'Action Appropriée à l'échelle Nationale) s'est ouverte la voie d'un effort d'atténuation par les pays en développement, avec intéressement des pays les moins avancés et les plus vulnérables à l'action par le biais de contributions financières venant des pays développés. Ces MAANs prendraient la forme d'actions et de plans nationaux présentés pour financement notamment au Fonds Vert pour le climat – avec ensuite mise en œuvre via des banques de développement, selon des modalités à définir.

Il s'agit en fait d'une notion très large : on distingue les actions volontaires unilatérales, c'est-à-dire les actions d'atténuation réalisées par les pays à partir de leurs moyens propres, et les actions qui nécessitent le soutien d'un financement international.

Le niveau d'élaboration sera aussi très variable. Il peut s'agir d'actions ponctuelles, de programmes sectoriels ou de plans nationaux. On sort ainsi de fait de la logique du Mécanisme de Développement Propre (MDP) qui consistait à monter un dossier de financement international projet par projet. Cette démarche globale englobe et dépasse également le cadre du MDP programmatique.

Il est désormais entendu que les pays en développement doivent se diriger vers la mise en œuvre des MAANs, de manière volontaire et en fonction du soutien reçu, afin d'infléchir leur trajectoire d'émissions tendancielle d'ici 2020, sans mention d'un quelconque chiffre concernant l'ampleur de cette déviation. Les pays désireux de recevoir un soutien international devront soumettre leurs projets au secrétariat, qui tiendra un registre listant les différents MAANs des pays, dans une logique de transparence et de cohérence entre les soutiens technologiques, financiers et de renforcement de capacité nécessaires. Les modalités de distribution de ces supports à travers le registre et les liens avec le mécanisme financier seront à déterminer à Durban.

### Le dispositif de mesure, de suivi et de vérification des actions

Dès lors que des actions sont entreprises, quand elles découlent d'engagements des pays développés ou quand elles appellent des soutiens financiers pour les pays en développement, il est indispensable de mettre en place un système de suivi et de vérification de ces actions et financements.

### Zoom sur : Le MRV

Entériné dans le Plan d'Action de Bali en 2007 (article 1, para 1 b (i) & (ii)) et repris dans l'Accord de Copenhague, le principe de règles "MRV" est devenu un point clé de la négociation. Cet acronyme figure partout dans les textes de négociation sans pour autant que sa définition ne soit précisée.

Le MRV dans le Plan d'action de Bali

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

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

Cette formulation implique au moins trois étapes :

- Des décisions de la CdP qui précisent ce que signifie « mesurable, notifiable et vérifiable » et de quelle(s) manière(s) les actions des pays devraient les appliquer (établir des règles, obligations, modalités)
- Des dispositions prises par les pays pour assurer que leurs actions sont bien mesurées, notifiées et vérifiées selon les règles fixées par la CdP
- La mise en place d'instances internationales (comités, groupes d'experts, registres,...), sous l'autorité de la CdP pour assurer les règles MRV.

### Pour les pays développés

Les pays développés doivent renforcer et améliorer leur communication et l'information délivrée sur leurs objectifs de réduction et sur le soutien financier, technique et de renforcement des capacités vers les pays en développement. Il est prévu par les Accords de Cancún que les pays développés se dirigent vers plus de transparence et de communication sur leurs efforts de réduction d'émissions.

Ainsi, ils devront :

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

### Pour les pays en développement

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

La conférence a décidé de mettre en œuvre un processus de consultations internationales et d'analyses des rapports biennaux dans le cadre de l'organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI), de manière non intrusive, non punitive et dans le respect des souverainetés nationales, de manière à assurer la transparence des MAANs et de leurs

effets. L'analyse sera menée par des experts techniques en concertation avec le pays concerné, en insistant sur l'échange de vues qui débouchera sur un rapport de conclusion.

### **Le mécanisme REDD+**

Le mécanisme REDD+ a enfin été acté à Cancún, constituant ainsi une des principales avancées : un consensus a été créé autour de la nécessité de la participation de tous les pays, selon leurs capacités respectives et leurs circonstances nationales, afin de lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts et augmenter les stocks de carbone forestiers. La nécessité de mettre en place des garde-fous et de respecter les droits et la participation des communautés locales et des peuples indigènes a été reconnue.

**Zoom sur : Le mécanisme de Réduction des Emissions résultant du Déboisement et de la Dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement (REDD+)**

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

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

Le Plan d'action de Bali a reconnu la nécessité d'inclure la REDD dans un régime post 2012. Ce volet apparaît aujourd'hui comme le plus avancé de la négociation sur le changement climatique, même si des divergences sur des points de modalités subsistent. Il est dans l'intérêt de tous les pays de trouver un consensus rapide, afin de démarrer la « phase transitoire » du mécanisme REDD+. Le mécanisme REDD est principalement défini par quatre critères - champ d'application, scénario de référence, échelle, source de financement - desquels découleront la mise en place des dispositifs institutionnels et des transferts financiers alloués à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.

Plusieurs soumissions ont ainsi formulé des objectifs spécifiques à la question forestière, et notamment :

- La division par deux de la déforestation tropicale d'ici 2020
- La stabilisation du couvert forestier de la planète à partir de 2030.

Les engagements du Brésil et de l'Indonésie annoncés peu avant Copenhague et visant à réduire respectivement de -80% et de -26 à -41 % la déforestation d'ici 2020, la mention explicite à l'importance du mécanisme REDD+ inscrite dans l'Accord de Copenhague, ainsi que la mise en place d'un partenariat « Paris-Oslo » constituent un signal très positif pour la suite des négociations.

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

### Zoom sur : La mise en place d'un processus REDD+ dans les pays

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

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

Un processus en trois phases a été acté, avec un choix laissé au pays de commencer comme il le souhaite en fonction de sa maturité :

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

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

Un programme REDD + comprend quatre facteurs principaux :

- un champ d'application,
- un scénario de référence retenu comme base,
- son échelle géographique d'intervention,
- sa source de financement.

Cependant, toute référence à des objectifs de déforestation à long terme a été supprimée, tout comme les références à un financement via des mécanismes de marché, mais l'AWG-LCA doit explorer de nouvelles options financières pour Durban

De nombreux pays en développement ont avant la décision de Cancún sur le mécanisme REDD+ déjà engagé des actions, via des partenariats bilatéraux, ou même des plans de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. Preuve en est la création d'un Partenariat pilote « Paris-Oslo » en 2009.

### 3. Le transfert de technologies

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

Il a été décidé d'établir un Mécanisme pour la Technologie (Technology Mechanism), sous l'égide de la Convention et lui étant redevable, afin d'accélérer l'identification des besoins technologiques des pays, d'inciter au développement de programmes de recherche et de favoriser la coopération internationale pour réaliser ces transferts.

Ce mécanisme sera composé d'un Comité exécutif pour la technologie, et d'un centre et réseau des technologies pour le climat.

#### Zoom sur : Le comité exécutif de la technologie

Il aura principalement un rôle de conseil et de recommandations et sera la « branche technique » du mécanisme pour les technologies. Il devra :

- fournir des avis et des informations sur les besoins technologiques des pays,
- analyser les solutions techniques et politiques relatives au développement et au transfert de technologies pour l'adaptation et l'atténuation ;
- fournir des recommandations sur les technologies et actions appropriées, sur les politiques relatives au déploiement des technologies,
- promouvoir la coopération entre les gouvernements et les autres acteurs,
- faire des recommandations afin de dépasser les barrières à la diffusion de technologies permettant l'amélioration de l'atténuation et de l'adaptation,
- favoriser la mise en place de « road map » technologiques aux différents échelons et le développement de guides des meilleures pratiques...

Le Comité Exécutif de la Technologie ayant été créé, le mandat du Comité Groupe d'experts sur le transfert de technologies (EGTT) a pris fin à Cancún.

#### Zoom sur : Le centre et réseau des technologies pour le climat

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

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

#### Les domaines prioritaires :

Des priorités ont été définies :

- Développement et amélioration des capacités endogènes et des technologies des pays en développement, incluant la recherche, la coopération et la mise en place de programmes pilotes ;
- Développement et diffusion de technologies vertes et du savoir-faire dans les pays en développement ;
- Accroissement de l'investissement public et privé dans le développement, la diffusion et le transfert de technologies ;
- Diffusion de technologies pour la mise en place d'actions d'adaptation et d'atténuation ;
- Amélioration des systèmes d'observation du climat et de la gestion des informations ;
- Renforcement des centres nationaux d'innovation technologique ;
- Développement et mise en œuvre de plans de technologies nationaux pour l'adaptation et l'atténuation.

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

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

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

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

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

**Enfin, par l'ampleur des blocages qu'elle a révélés, Copenhague a provoqué une prise de conscience. Les Etats industrialisés n'ont pu que reconnaître la fin de leur suprématie, les pays émergents ont affirmé leur nouvelle puissance et les pays les plus pauvres et les plus vulnérables ont, pour la première fois, placé leur développement comme condition sine qua non de tout accord. Cancún a ancré cette nouvelle vision du monde.**



# L'année 2011 : de la satisfaction du sauvetage de la négociation climat à Cancún au pessimisme quant aux progrès possibles

## 1. Les sessions de l'année 2011: de Bangkok à Panama

### A) De multiples points de blocage

L'accord de Cancún avait donné mandat aux groupes de travail (AWG) d'avancer sur certaines modalités opérationnelles afin qu'elles puissent être finalisées à Durban. Quatre sessions de négociations se sont enchaînées au cours de l'année 2011.

Dès le début de l'année, les divergences quant à l'avenir du Protocole de Kyoto et les engagements des pays développés pour la seconde période ont été réaffirmées :

- Trois pays (Japon, Canada et Russie) ont confirmé leur volonté de ne pas se réengager dans une seconde période d'engagement, tout en affirmant leur volonté de continuer à participer aux mécanismes de flexibilité.
- L'UE, la Norvège et les autres pays membres du Protocole de Kyoto se sont dit prêts à s'engager pour une seconde période, mais seulement si les autres pays emboîtent le pas. Ces pays demandent un engagement des pays émergents et des pays « non-Kyoto » (USA et maintenant Japon, Canada et Russie) de contribuer effectivement à une limitation des gaz à effet de serre au niveau mondial.

### 1. Les sessions de Bangkok et de Bonn

Les discussions ont peiné à se mettre en route et sont restées longuement focalisées sur des questions organisationnelles et de calendrier. Et également sur les thèmes à aborder, ou non, à Durban.

Le débat s'est d'abord crispé sur deux sujets, évidemment, les plus politiques :

- Les pays en développement (notamment le groupe Afrique et les pays AOSIS), ont maintenu l'exigence d'un engagement des pays industrialisés pour une seconde période du Protocole de Kyoto et veulent une garantie que les pays, qui se désengagent du Protocole de Kyoto pour la deuxième période d'engagement continueront leurs efforts et la concrétisation des promesses de financement et des moyens pour l'adaptation ;
- Les pays développés se sont eux focalisés sur les questions d'examen, de conformité, de règles MRV et de vérification du bon usage des financements accordés dans le cadre de l'aide internationale ; ces questions étant considérées comme préalables à la mobilisation des fonds.

En début d'année, une hésitation était perceptible. Avec pour premier enjeu de ne pas remettre en cause les Accords de Cancún, bien que jugés largement insuffisants par les pays en développement et au vu des exigences scientifiques. On ne pouvait pas prendre le risque de rouvrir les sujets sur lesquels un consensus a été obtenu, sous peine d'encourir un accord plus faible que celui obtenu. Il a fallu convenir d'avancer le plus possible vers la mise en œuvre opérationnelle des Accords de Cancún.

Pourtant, au fil des sessions, le manque de propositions des pays industrialisés, tant sur les niveaux d'engagement que sur la concrétisation des promesses de financements, ont poussé les pays les plus vulnérables-pays africains et AOSIS notamment- à durcir leurs positions, jusqu'à remettre en cause les Accords de Cancún. Cette remise en cause leur a permis de mettre en avant la nécessité absolue de conserver le Protocole de Kyoto vivant, et de s'engager dans une deuxième période d'engagement.

La session de Bangkok a permis de fixer en partie le programme de travail pour l'année

à venir. A Bonn, les pays ont convenu d'introduire de nouveaux points dans le mandat de travail du SBSTA : l'eau et la gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du programme de Travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation, ainsi qu'un programme de travail sur l'agriculture. En revanche, aucun accord n'a pu être trouvé sur l'introduction des autres points : le carbone bleu, les droits de la nature et l'intégrité des écosystèmes.

## 2. La session de Panama

La dernière session de négociation avant Durban (Panama-City), fortement réclamée par les pays en développement, a permis de travailler sur les textes qui serviront de base aux négociations de la Conférence des Parties (CdP) 17 et de faire avancer le débat afin de le rendre plus facile à Durban. Des « drafts texts » ont été soumis sur la plupart des sujets techniques majeurs -notamment la mise en œuvre du Cadre pour l'adaptation et le Comité exécutif des technologies-, ce qui a permis de les structurer, même si tous les points sont loin d'être résolus.

Aucun consensus n'a été trouvé sur la méthodologie de calcul des objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions (QELROS).

Les questions de mesure, de notification et de vérification (MRV) et d'examen n'ont marqué aucun progrès.

### Les prémisses d'un accord futur

Les consultations informelles menées tout au long de l'année par l'Afrique du Sud, dans une volonté de transparence et d'inclusivité, ont tracé la route vers un mandat pour Durban : l'objectif est de se diriger vers un accord global juridiquement contraignant, avec des jalons intermédiaires et des échéances. La session de Panama a permis de prospecter les voies possibles pour, sinon remettre sur les rails la négociation, au moins ouvrir un processus par lequel les pays reconnaissent la nécessité de progrès futurs.

Les pays ont ainsi discuté de la possibilité d'un nouveau texte - lettre d'intention, déclaration politique ou accord juridiquement contraignant - pour servir de cadre à une relance de la négociation quand de meilleures conditions seront réunies (sortie de la crise financière, capacité à délibérer du Congrès américain...).

## B) Le sujet central : les financements

### 1. Le non-respect des promesses de financements précoces

La question des financements sera l'un des sujets clé à Durban. Là encore, la difficulté majeure ne porte pas sur les principes mais sur la capacité à drainer des financements dans un contexte de crise financière mondiale. Cette crise ne cesse de s'étendre depuis septembre 2008. Partie des banques, elle connaît des rebonds avec non seulement de nouvelles banques touchées, mais une dégradation de la solvabilité des Etats développés dès lors que ceux-ci ont répondu depuis plusieurs années à leurs difficultés économiques par un accroissement de leur endettement. Dans la mesure où la crise financière continue de faire tâche d'huile, les pays développés restent dans l'expectative, ce qui se traduit par une absence de tout nouvel apport financier dans le cadre de la négociation. Et bien peu de pays ont effectivement rempli leur promesse de financements précoces.

Ainsi, en réalité :

- Il n'y a guère actuellement de financements additionnels venant des pays développés ;
- On assiste à un transfert de l'aide au développement vers les actions de lutte contre le changement climatique au détriment des affectations qui en étaient faites jusqu'à présent- ces objectifs se combinant néanmoins dans certains cas ;

- La négociation est dans l'impasse concernant la mise en place de financements innovants, indispensable notamment pour abonder le Fonds Vert.

## 2. Les incertitudes sur les capacités de financement

Le financement à long terme fut le point litigieux de cette session. L'ampleur du fossé entre la période de financements précoces et la mobilisation effective des 100 milliards d'US dollars en 2020, promis dans l'Accord de Copenhague, a été soulignée par les pays en développement.

Il est peu probable de pouvoir avancer sur le niveau des financements lors de la Conférence de Durban. Les pays en développement se focalisent sur les sources de financements et les financements précoces, alors que les pays développés se centrent sur les modalités de mise en œuvre de ces futurs financements.

La grande incertitude est celle concernant les possibilités réelles d'abondement du Fonds Vert, en cette période de crise. Outre l'augmentation de la part de l'aide au développement dans le PIB des pays développés, trois voies ont été envisagées :

- La finance carbone, or un cours bas du carbone dégagerait bien peu de financements et n'aurait pas de caractère réellement incitatif ;
- La taxation des transports maritimes ; même si de très fortes oppositions subsistent (notamment des pays émergents fortement exportateurs ou de la part de pays isolés très dépendants du transport maritime), cette source de financement nouvelle apparaît la seule possible ;
- Les autres voies : taxation sur l'énergie, le carbone ou les transactions financières sont dans l'impasse car nécessitant soit des décisions internationales dans un cadre plus large, soit des votes par les parlements nationaux, ce qui pour certains pays s'avère impossible.

## 3. L'instabilité de la finance carbone dans un cadre non juridiquement contraignant

La fragilité et l'instabilité de la finance carbone dans un cadre non juridiquement contraignant peut priver le Fonds Vert d'une part importante de ses ressources potentielles. Les autres sources de financement « innovantes » restant pour l'essentiel hypothétiques voire irréalistes, un Fonds Vert, même s'il est rendu opérationnel dans des courts délais, risque de se voir amputé de tout effet de levier réel si les pays développés n'élèvent pas leur niveau d'aide publique au développement.

Ce scénario pénaliserait particulièrement les pays en développement et impacterait l'abondement du Fonds Vert pour le climat pour les sources venant compléter les dotations budgétaires des Etats (y compris via les banques multilatérales de développement).

La question des mécanismes de flexibilité et de leur devenir une fois la première période achevée, n'est pas résolue, même si la majorité des pays semblent attachés à leur continuité. Le problème, en réalité, sera celui de l'intérêt de ces mécanismes dans un contexte, probable, d'une valeur très basse du carbone : le rapport du Groupe consultatif de haut niveau (AGF) a estimé la nécessité d'une valeur du carbone d'au moins 25 \$/t CO<sub>2</sub> (contre 14 actuellement), or il est hautement probable que les disparités de systèmes de « cap and trade » entre pays développés, et prochainement dans des pays émergents, ne se traduisent par une valeur faible du carbone. D'autant plus qu'aucune contrainte formelle ne pèse plus réellement sur la satisfaction des engagements pour les échéances 2012 et de 2020 (par ailleurs relativement faibles).

### La demande de crédits carbone de pays voulant satisfaire leurs résolutions internationales

Les seules obligations de réduction des émissions étant fixées sur le plan national, la demande de crédits carbone dépendra de la volonté des Etats de respecter les objectifs qu'ils ont annoncés au niveau international. Cette demande est une fonction de deux variables principales : la contrainte absolue sur les émissions et la part des

réductions qui peut être réalisée via l'utilisation des crédits carbone. Celles-ci étant déterminées par les autorités publiques nationales et régionales, dès lors leur prix sur les marchés connaîtront des fluctuations aussi fortes qu'imprévisibles, jusqu'à ce qu'un cadre supranational contraignant et offrant de la visibilité à moyen terme ne leur soit de nouveau superposé.

### **Le rôle central des systèmes de permis nationaux et régionaux**

En l'absence d'un mécanisme de contrainte uniforme au niveau international (le système du Protocole de Kyoto), le fonctionnement de la finance carbone et des mécanismes de marché reposerait sur les systèmes de permis nationaux et régionaux, dans les pays développés ainsi que dans les pays émergents. Ils joueraient un rôle central à la fois pour financer les actions d'atténuation dans les pays en développement (via les mécanismes de projet) et pour contribuer à la dotation du Fonds Vert (via les enchères sur les permis et les prélèvements sur les crédits carbone). Or la multiplication des systèmes aux règles et processus hétérogènes sans régulation centralisée risque de complexifier l'accès par des pays en développement aux mécanismes de marché, et de nuire à la confiance des acteurs en l'intégrité et l'efficacité des dispositifs.

### **4. Les difficultés dans la mise en œuvre du Fonds Vert pour le climat**

Les Accords de Cancún comprennent la décision effective de créer le Fonds Vert pour le climat annoncé lors de la Conférence de Copenhague.

Pour aborder les questions techniques, un Comité Transitoire a été mis en place. Il a multiplié les ateliers depuis Cancún (à Königswinter, Tokyo, Genève et Le Cap) afin d'avancer sur un texte de proposition qui pourrait faire l'objet d'une décision lors de la Conférence de Durban.

Il a d'abord été débattu de l'ampleur de la transformation à opérer au plan des choix technologiques, du volume d'investissement et des changements de modèles économiques et de comportements à opérer afin de respecter l'exigence scientifique de contenir le changement climatique en dessous d'un réchauffement de 2°C. Cette entrée par la reconnaissance collective de l'ampleur de la transformation à réussir avait pour but d'amener les différents pays à converger vers des solutions ambitieuses.

#### **Les objectifs politiques du Fonds Vert**

Le Comité Transitoire a clairement pris en compte le fait que les financements soient réellement dirigés en priorité vers les pays en développement les moins avancés et les pays les plus vulnérables ; et ne soient donc pas exclusivement ou majoritairement captés par les pays émergents et les pays intermédiaires. Cette reconnaissance nécessite de concevoir des modalités de décision en conséquence.

#### La relation entre les Nations Unies et les institutions de Bretton Woods

Jusqu'à présent, les institutions des Nations Unies avaient peu d'instruments financiers multilatéraux à gérer, les instruments existant étant principalement gérés par les institutions issues des accords de Bretton Woods du 20 juin 1944, (c'est-à-dire antérieurs à la Conférence de San Francisco du 26 juin 1945 créant les Nations Unies) à savoir la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. La spécificité des institutions de Bretton Woods est que le pouvoir de décision revient aux pays financeurs au prorata de leur contribution. Il s'agit-là donc d'institutions contrôlées par les pays développés qui s'accordent pour nommer les responsables et dont le fonctionnement s'apparente à celui d'une banque.

Lors de la création du Fonds pour l'Environnement Mondial, sa gestion fut de manière pragmatique confiée à la Banque Mondiale.

Dès lors, la création d'un Fonds Vert pour le climat dans le cadre de la CdP ne va pas de soi, et pose un certain nombre de problèmes nouveaux relatifs à sa gestion.

Rapidement, les débats ont fait émerger des approches divergentes. Celles-ci portent sur :

### Le statut du Fonds Vert par rapport à la CdP

Le G77 demandait que le Fonds Vert soit un instrument de la Convention et donc que sa structure de décision s'apparente à celle des institutions des Nations Unies tandis que les Etats-Unis s'y opposaient en demandant qu'il soit directement rattaché à la Banque Mondiale.

Un compromis fut trouvé à Cancún, décidant que :

- Le Fonds Vert pour le climat serait placé sous l'orientation de la CdP (« under the guidance ») qui en déterminerait donc les grandes orientations. Un conseil d'Administration de 24 membres constitué à parts égales entre des représentants des pays en développement et des pays développés.
- Mais ce fonds serait autonome et placé pour le moment auprès de la Banque Mondiale qui en assurerait la gestion en tant que mandataire (« trustee ») par intérim. Il est prévu que cette fonction de mandataire définitif fasse l'objet d'un appel d'offres. En outre, un bilan est prévu après 3 ans.

### La structure de décision au sein de ce Fonds

Les Accords de Cancún ont adopté une gestion paritaire avec 12 membres nommés par les pays développés et 12 membres par les pays en développement. Aucun de ces deux groupes n'a donc la majorité à lui seul. Il s'agit là d'un système intermédiaire entre les Nations Unies (un pays - une voix) et les institutions de Bretton Woods. Ce Conseil d'Administration du Fonds déterminera notamment les priorités de programmes et les critères d'éligibilité. Il devrait comprendre deux co-présidents, un des pays développés et un des pays en développement.

### **Les principes de fonctionnement du Fonds**

#### Un champ d'intervention couvrant toutes les actions concernant la lutte contre le changement climatique

Le Fonds comprendra plusieurs « fenêtres » afin de couvrir les actions d'atténuation des émissions et d'adaptation. Un équilibre entre les deux sera recherché.

#### Un Fonds multi-sources de financement

Il réunira des apports provenant de l'aide publique au développement par les pays développés, de la finance carbone, de financements privés, de sources innovantes à définir.

#### L'initiative des actions viendra des pays

Ce sont les pays qui décideront de la nature des actions selon un principe d'accès direct au Fonds. Tous les pays en développement peuvent bénéficier du Fonds. En l'état actuel des travaux de conception du Fonds Vert, les pays auront à désigner une autorité nationale qui coordonnera les demandes au Fonds. Son objet est clairement de progresser vers un développement à bas niveau de carbone et résilient au changement climatique.

Une procédure simplifiée d'instruction serait mise en place pour les petits projets.

#### Les critères de décision

Il est clair que l'efficacité en termes de réduction des émissions sera un critère important d'allocation des financements pour l'atténuation. Le degré de vulnérabilité sera le critère majeur pour l'adaptation.

#### L'origine et le niveau de son financement

Cette question tout à fait déterminante n'a connu aucun avancement dans un contexte de grave crise économique et financière. Le Comité transitoire s'est d'ailleurs avant tout focalisé sur la façon d'impliquer le secteur privé, et n'avait de toutes manières pas reçu de mandat pour poursuivre les discussions sur les sources de financements.

Le Fonds pourra intervenir en don et en prêt.

### Le processus d'allocation des financements

Le constat unanime du mauvais fonctionnement de la Banque Mondiale -système trop centralisé, incapacité à soutenir des projets qui ne soient pas de grands programmes d'infrastructures ou d'équipements- a poussé à réfléchir à une organisation réellement à même de traiter un grand nombre de projets, mais aussi des programmes sectoriels et des appuis à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques sur le climat. En outre, l'excessive distance entre l'institution et les acteurs impliqués dans les projets débouche sur une considérable lourdeur administrative, qui se traduit par une faible qualité de suivi des actions, et donc une insuffisante confiance entre les services de la Banque Mondiale, les investisseurs privés et les responsables des projets dans les pays.

En conséquence, l'idée d'une gestion assurée directement par les services de la Banque Mondiale a rapidement été écartée. Elle n'aurait absolument pas été dimensionnée pour le nombre de projets à instruire. Dès lors, une architecture originale s'est dégagée. Elle consiste à :

- Définir des règles et procédures de financement au stade de la structure décisionnelle du Fonds Vert pour le climat ;
- Mettre en place une procédure d'accréditation pour les organismes financiers qui postuleraient pour être structures de mise en oeuvre en fonction de leur capacité à suivre les règles élaborées par le Conseil d'Administration du fonds, et de la compétence de gestion démontrée par ces organismes candidats. Les pays demandeurs peuvent proposer à accréditation des institutions financières nationales ou régionales (dans les deux sens du terme, correspondant à un groupement de plusieurs pays ou à un territoire infranational).
- Déléguer les fonctions d'instruction technique et économique des projets soumis par les pays à ces organismes financiers accrédités (banques multilatérales, bilatérales, nationales, agences des Nations Unies), ainsi que les fonctions de décaissement des financements (les organismes financiers accrédités émettant des appels de transfert de crédit auprès du mandataire du Fonds vert).

Ce point-là semble aujourd'hui réglé - et c'est la question organisationnelle décisive. Plus le système d'attribution des fonds sera décentralisé, plus il sera à l'écoute des pays en développement.

### **Le projet de décision issu de la réunion du Cap**

Le Comité transitoire a achevé sa mission en proposant un rapport pour adoption à la CdP de Durban. Mais ce texte n'a pas obtenu l'accord des Etats-Unis et de l'Arabie Saoudite. Les 38 autres membres du Comité transitoire ont donné leur accord. Ce texte servira donc de base à la négociation de la CdP.

Le refus de l'Arabie Saoudite est lié à l'absence de mention explicite d'une possibilité de financement des investissements de séquestration géologique du CO<sub>2</sub>.

Le refus américain semble dépendre essentiellement de l'avancement à Durban d'autres volets de la négociation, dont notamment l'adoption à Durban des règles MRV. Une avancée sur ce point pourrait débloquer la position américaine sur le Fonds Vert.

### Le lien entre le fonctionnement du Fonds et l'accord sur les règles MRV

Les Etats-Unis, lors des dernières réunions, ont conditionné leur accord sur l'architecture, et surtout sur leur dotation au fonds, à la mise en place de règles MRV.

Sur le principe, cette exigence est justifiée, car il faut bien prendre conscience de trois principes fondamentaux :

- Les actions de lutte contre le changement climatique, quel que soit le lieu où elles sont réalisées sur la planète, bénéficient également à tous les pays du monde. Il est légitime de vouloir en vérifier l'efficacité.
- En outre, de la qualité des actions dépend l'ampleur des financements réunis. L'en-

gagement du secteur privé sera surtout d'autant plus important que les financements des projets seront ainsi sécurisés.

- Dès lors, les priorités d'aide auront tendance à s'orienter vers les pays qui montreront la meilleure capacité à remplir effectivement les règles MRV.

Néanmoins, la mise en œuvre de règles MRV, qui comprendra une vérification sur place des projets dans les pays en développement, constitue une forme d'ingérence jugée inacceptable par beaucoup de pays. Et ce d'autant plus que la réciprocité n'existe pas puisque les engagements des pays développés pour la période 2012-2020 ne font l'objet d'aucun contrôle, et n'ont plus de caractère juridiquement contraignant.

Il apparaît désormais évident que les Etats-Unis n'abonderont que très peu ce fonds dans l'immédiat, et le voient comme un outil destiné à l'investissement dans les énergies renouvelables et le transfert de technologies dans les pays en développement, plus que comme un instrument visant l'aide, notamment à l'adaptation. Il n'y aura de la part du pays aucune annonce financière significative avant les élections de 2012 faute d'accord au Congrès. En tenant une telle position, les Etats-Unis créent une situation de blocage : les pays développés ne peuvent accepter l'idée de créer un fonds sans la participation américaine, et les pays en développement ne veulent pas avancer sur d'autres points tant que la question cruciale des financements n'aura pas progressé.

#### Les autres questions à régler

- L'abondement du Fonds

La CdP de Durban devra lancer un appel auprès des pays pour abonder le Fonds Vert.

- Le statut juridique

Cette question lourde de conséquence devra également faire l'objet d'une décision à Durban. Elle est entre autres liée à la question des instruments financiers que le Fonds Vert aura à gérer, à sa politique de risque, ou encore à son recours ou non à des intermédiaires financiers pour la mise en œuvre et le mixage des financements.

Deux grandes conceptions s'opposent : la mise en place d'un fonds sans nécessairement de statut à part entière (ou bien un statut limité), ou un statut d'établissement bancaire international.

La première approche permet un démarrage rapide et simple du Fonds Vert, en s'appuyant sur une large gamme de compétences techniques et de capacités financières d'un grand nombre d'intermédiaire, dont les institutions financières (banques de développement nationales, régionales, internationales).

La deuxième approche est plus ambitieuse et lourde à mettre en œuvre.

Un consensus semble se dégager sur une approche pragmatique et progressive, où les statuts et les modalités de fonctionnement du Fonds Vert pourrait évoluer avec le temps en fonction du niveau de ses ressources et de l'ampleur que celui-ci prendra dans l'architecture financière internationale sur le climat.

- La mise en place matérielle

La CdP de Durban devra décider de la localisation géographique du Fonds à partir des candidatures des pays, ou du moins s'accorder sur le calendrier correspondant et les mesures à prendre pendant la phase de mise en place du Conseil d'Administration et de démarrage opérationnel des activités du Fonds Vert.

Un secrétariat intérimaire sera mise en place par le Secrétariat Exécutif de la CCNUCC en attendant qu'un secrétariat du Conseil d'Administration du Fonds puisse être constitué.

#### **Une innovation majeure à concrétiser**

C'est une innovation considérable que la mise en place d'un Fonds, qui mixe des ressources de toutes natures, pour financer des programmes et projets dans tous les secteurs d'activité dès lors qu'ils s'inscrivent dans la lutte contre le changement climatique. Il prévoit en effet un processus d'allocation des financements d'une grande



capillarité et respecte une règle d'initiative par les pays en développement avec accès direct.

Le succès de l'entreprise va dépendre de plusieurs facteurs :

- Avant tout de la capacité des pays à élaborer des projets de qualité, ce qui va nécessiter dans un premier temps un gros effort de renforcement des capacités ;
- La faculté à faire en sorte que les financements aillent réellement aux pays qui en ont le plus besoin, les pays les moins avancés et les pays les plus vulnérables ;
- La qualité de la décentralisation des financements et la rapidité des décaissements ;
- La crédibilité des projets, programmes et appuis aux politiques publiques à travers des principes MRV efficacement mis en œuvre par les autorités nationales et territoriales ;
- Et bien sûr, la régularité de la montée en puissance du Fonds et la prévisibilité de moyens financiers suffisants ;
- Enfin, la capacité du Fonds à attirer et développer les financements et interventions du secteur privé sur des projets et programmes liés au changement climatique.

## 2. La reconfiguration des rapports de force

Depuis la Conférence de Copenhague, les contours de la coopération mondiale contre le changement climatique apparaissent incertains, et les lignes de force de la négociation climat ne cessent de se mouvoir, devenant à chaque session un peu plus floues.

Cela principalement dû à deux évolutions majeures :

- d'une part l'absence criante de véritable leadership de la part de quelque pays que ce soit ;
- et d'autre part la transformation des relations entre les différents groupes de pays, avec la création, dans les faits, de nouveaux « sous-groupes » de pays ; et une discordance de plus en plus forte entre les groupes institués en 1992, et la réalité actuelle des pays.

Ces deux facteurs sont révélateurs du fossé qui existe entre le monde de la Conférence de Rio et celui, presque 20 ans plus tard, de Durban. Depuis le monde qui connut la naissance de la Convention de Rio et du Protocole de Kyoto, un nouvel échiquier géopolitique s'est imposé, marqué par des crises, à la fois financières, sociales et politiques. La mondialisation a permis l'émergence de nouvelles puissances, économiques et politiques, et les anciens leaders doivent composer avec de nouveaux acteurs. Copenhague a été le miroir de cette transformation, qui a prouvé que certains pays ne pouvaient plus décider pour l'ensemble de la planète, et qu'il faudrait désormais composer avec de nouveaux Etats. Les bases de l'architecture mondiale de lutte contre le changement climatique doivent évoluer en fonction, sinon l'impasse actuelle sera indépassable.

### A) une absence de leadership clair

Aujourd'hui, plus aucun pays n'est capable de mener à lui seul la négociation et de l'influencer complètement. Des blocs de plus en plus puissants se forment, se confrontent, et aucun n'est prêt à céder. Ces négociations reflètent le nouveau rapport de force géopolitique mondial, au sein duquel le rôle des pays émergents est en train de s'affirmer.

#### 1. Le déclin des anciens meneurs de jeu

##### L'Union européenne

L'Union Européenne, longtemps leader dans la négociation climat, n'a pu imposer sa position, car neutralisée par ses divisions internes, le montée en puissance des pays émergents et les épreuves de force des Etats-Unis.

Premier marché carbone régional, des investissements croissants en matière de politiques énergétiques et un Paquet Energie/Climat « 3X20 » : l'Union européenne reste



de loin le pôle le plus actif pour réduire les émissions. Seul groupe proche de respecter ses engagements, l'Union européenne semble pourtant aujourd'hui isolée dans le nouveau régime climatique qui se dessine.

Ainsi, marginalisée lors du processus final de négociation de Copenhague, elle s'est vue contrainte d'accepter un texte de compromis conclu entre les Etats-Unis et la Chine, bien en-deçà de ses attentes. Elle n'est pas parvenue à s'exprimer d'une seule voix à Copenhague. Maintenant, les dissensions entre Etats-membres, à propos d'un Mécanisme d'Inclusion des Importateurs de Carbone (MIIC) ou sur l'effort de réduction des émissions de GES à horizon 2020, qui avaient marqué la négociation du Paquet Energie - Climat resurgissent.

Aujourd'hui, elle se trouve face à un enjeu majeur pour elle, l'avenir du Protocole de Kyoto : tiraillée entre sa volonté de s'engager dans une seconde période et de continuer à rester au-devant de la lutte en termes de réduction des émissions, et son refus, face au retrait de certains pays Annexe 1, de s'engager seule. Néanmoins, elle est fortement soutenue dans cette volonté de conserver le Protocole de Kyoto par les pays en développement et les pays émergents, tels que la Chine. En ce sens, elle continuera, indépendamment d'une deuxième période d'engagement, la mise en œuvre de projets MDP et les crédits de réduction des émissions de carbone.

L'Union européenne peut-elle jouer le rôle qu'attendent d'elle les pays en développement, et notamment les pays africains ? A-t-elle les capacités de reprendre la tête de ces négociations et de rallier dans son sillage les pays réticents ?

Ce qui est certain, c'est que l'Union européenne doit faire preuve de dynamisme, et donner des signes clairs d'un engagement fort. Totalement dépendante d'importations de combustibles fossiles, il est dans son intérêt d'économiser l'énergie, de développer les énergies renouvelables, et de se positionner clairement sur les marchés mondiaux comme productrice d'équipements performants. Sa position peut fortement influencer les décisions des pays en développement en direction d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique. Elle pourrait être le trait d'union entre les pays en développement et les pays industrialisés. Ce rôle de médiateur, nul autre pays ne peut le jouer.

### **Les Etats-Unis**

Les Etats-Unis, qui connaissent un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut et des émissions en forte augmentation depuis 1990, sont dans l'impasse. Plus leur niveau d'émissions augmentera, plus le temps s'écoulera, plus il leur sera difficile de retrouver une trajectoire qui réponde aux nécessités scientifiques, et qui soit cohérente avec celles des autres pays. Refusant, du fait du blocage du Congrès, de participer de manière constructive au processus ou de donner des gages de bonne volonté, ils défendent des positions conduisant au blocage.

Maintenus dans une position marginalisée par leur refus de tout cadre juridique contraignant, ils ont engagé depuis Copenhague un bras de fer avec leur principal rival commercial, la Chine, en tentant de lui imposer des conditions de vérification de leurs actions alors que les pays développés n'y sont pas soumis. Et bloquent aujourd'hui les débats sur le Fonds vert.

Leur manque d'engagement et leur mise en retrait volontaire alimentent un mouvement de retrait de la part d'autres pays du Protocole de Kyoto. Cela tire à la baisse les efforts des autres pays, affaiblit les engagements potentiels des pays émergents, et amenuise les financements destinés aux pays en développement. Mais cette attitude pourrait à terme se retourner contre eux :

- en se révélant favorable à leur principal concurrent, la Chine, qui met en avant sa politique volontariste de réduction face au manque d'engagement américain ;
- en exacerbant l'animosité et le manque de confiance des pays en développement ;
- en s'installant dans la réprobation de l'ensemble de l'opinion publique mondiale.

Il est clair que les Etats-Unis ont une marge de manœuvre faible, marquée par la dé-

fensive et le blocage. Une attitude qui durera au moins jusqu'en fin 2012, date des prochaines élections présidentielles et législatives. La question des engagements des pays et de leur forme juridique ne pourra être rediscutée qu'après le passage d'une loi climat-énergie fédérale, ce qui ne pourra intervenir au plus tôt qu'en 2014.

Leur salut ne peut venir que d'un dynamisme des Etats fédérés et des entreprises, en l'absence de capacité au niveau fédéral, qui permette malgré tout de réduire les émissions.

## 2. Les nouveaux leaders potentiels

Depuis Copenhague, les pays émergents, et particulièrement la Chine, se sont affirmés comme interlocuteurs indispensables, et ont affirmé leur volonté de s'imposer face aux pays industrialisés, et notamment aux Etats-Unis. Les pays émergents ont ainsi joué un rôle majeur dans la relégitimation du processus multilatéral à Cancún, et dans l'aboutissement d'un accord.

Dans le même temps les pays les plus pauvres et les plus vulnérables revendiquent désormais une place dans le cercle de négociations, notamment en plaçant leur développement comme condition sine qua non de tout accord. Ils n'ont ainsi pas hésité à s'élever contre l'accord de Copenhague, et aujourd'hui à tenir des positions extrêmement fermes quant à la continuité du Protocole de Kyoto.

## B) Les divisions internes au sein des groupes majeurs

Ces négociations se complexifient également du fait des divergences de plus en plus marquées entre les groupes eux-mêmes, les écarts de développement se faisant de plus en plus criants. Notamment au sein du G77.

En effet, lorsque que la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto sont entrés en vigueur, les groupes de pays au sein de l'ONU avaient en interne des situations économiques assez homogènes et présentaient entre eux des intérêts clairement différents. Ainsi, les principes de « responsabilité commune mais différenciée » et de « droit au développement », étaient adaptés aux réalités d'alors -niveaux de richesse et de développement et taux d'émissions de GES notamment-. Maintenant, émergent de nouvelles différenciations entre pays « développés » ayant des écarts croissants d'objectifs de réduction de leurs émissions, et de niveau de soutiens financiers et technologiques, et les « pays en développement » dont les situations se diversifient également. Dès lors, la légitimité de cette différenciation unique entre ces deux catégories de pays n'est plus si évidente, et de moins en moins représentative des réalités économiques. En effet la montée en puissance des pays émergents a rebattu les cartes et a souligné des différences d'objectifs au sein des pays en développement, même si la naissance d'une catégorie de « pays émergents » est farouchement refusée par les principaux intéressés, Chine en tête.

### 1. Le G77

Le « G77+Chine », tiraillé par des intérêts divergents, est de moins en moins soudé. Les « sous-groupes » s'affirment de plus en plus : l'OPEP, le Groupe Afrique, le groupe des Etats-îles dit « AOSIS/SIDS », les pays les moins avancés et surtout le sous-groupe des pays émergents. Les divergences viennent de l'écart de développement, de plus en plus marqué, entre les pays émergents : le groupe BASIC (Brésil, Afrique du sud, Inde et Chine) et les autres pays en développement.

Si, dans le cadre du Protocole de Kyoto, aucune obligation d'atténuation des émissions juridiquement contraignante ne portait sur les pays émergents, évidemment, 20 ans plus tard, cette situation n'est plus tenable, leur niveau d'émissions ayant fortement augmenté. Pourtant, ces derniers refusent d'avoir des obligations différentes des pays en développement les moins avancés. Cette résistance est de plus en plus mal vécue par les pays vulnérables et les Etats-îles, pour qui les émissions croissantes de la Chine, du Brésil et de l'Inde représentent un danger pour le climat. Et ce d'autant plus

que les pays émergents négocient de plus en plus en dehors du G77, au sein du groupe BASIC, directement avec les pays industrialisés. Ainsi, pour la première fois à Copenhague, l'Afrique a parlé d'une seule voix pour défendre ses intérêts, représentant la majorité des PMA et s'exprimant de façon autonome par rapport au G77.

Aujourd'hui, les pays industrialisés, les Etats-Unis en tête, souhaitent que les pays émergents aient des obligations de MRV. Or, il faudrait pour ce faire opérer une différenciation entre ces pays émergents, et les autres pays en développement.

### Zoom sur les sous-groupes du G77

#### **Le groupe des pays émergents**

Partageant nombre de caractéristiques communes (leur poids démographique, la croissance de leur PIB, l'augmentation de leurs émissions nationales de GES...), ces pays négocient selon leurs propres intérêts. Bien qu'on ne puisse pas réellement parler d'une alliance stratégique officielle, ce groupe composé du Brésil, de l'Afrique du Sud, de l'Inde et de la Chine (BASIC) s'est renforcé lors de la Conférence de Copenhague. Ce rapprochement à géométrie variable a pour centre une coopération accrue entre l'Inde et la Chine. Ils ont pris position lors de leur dernière réunion, en novembre, sur la nécessité de l'extension d'un Protocole de Kyoto à une seconde période, et sur la mise en œuvre opérationnelle du Fonds Vert.

#### **L'OPEP**

Traditionnellement, le groupe le plus réticent lors de l'adoption de décisions est l'OPEP : ce groupement de pays pétroliers met en avant la défense de leurs intérêts, leur objectif étant que les impacts économiques de la lutte contre les changements climatiques soient mis au même niveau que les impacts environnementaux et humains. Leur préoccupation : que les actions de réduction des émissions n'entraînent pas une diminution des revenus pétroliers. Mais leurs positions de blocage ont, au final, pu être levées périodiquement pour permettre l'adoption des décisions de CdP, mais au prix d'un affaiblissement des résolutions.

#### **Le groupe ALBA**

Un nouveau pôle d'opposition fort s'est affirmé avec les pays ALBA (« Alliance Bolivarienne des peuples de Notre Amérique » constituée de l'Equateur, d'Antigua-et-Barbuda, de Saint-Vincent-et-les Grenadines, du Venezuela, de Cuba, de la Bolivie, du Nicaragua, du Honduras et de la Dominique). Leurs revendications sont basées sur un rejet du capitalisme et du modèle de développement actuel, qui les pousse à refuser le marché comme moyen de régulation et comme outil de lutte contre les changements climatiques. Ce sont notamment ces pays qui ont rejeté l'Accord de Copenhague. Et la Bolivie a refusé les Accords de Cancún.

#### **Le groupe Afrique**

L'Afrique qui regroupe plus de la moitié des pays les moins avancés du monde est dans une situation complexe. Après avoir affirmé sa présence durant la CdP 15, elle s'est sentie dépossédée du processus lors du dernier jour. Pour ce groupe, actuellement présidé par la RDC, la priorité sera la restauration de la confiance, ce qui passera par une réaffirmation du rôle majeur de la CCNUCC, seul forum de discussion légitime. Le point déterminant pour le futur sera son accès aux mécanismes de financement, et la concrétisation d'une nouvelle voie effective de développement.

#### **Les Petits Etats-îles (AOSIS)**

Les Petits-Etats îles, particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique (hausse du niveau des eaux), sont particulièrement actifs dans la négociation. Très organisés, ils ont développé des postures de négociations fermes, focalisées notamment autour du niveau de réduction globale (maintien de la concentration atmosphérique de GES en-dessous de 350 ppm et ainsi du réchauffement climatique sous le seuil du 1,5°C), et de la nécessité d'un effort de tous les pays.

Les principales différences au sein du G77 entre pays en développement portent :

- Sur l'allocation des financements : une vraie concurrence aux financements se crée entre les pays, qui vont désormais jusqu'à tenter de démontrer qu'ils sont « les plus vulnérables »
- Sur la répartition des financements en fonction des volets privilégiés : adaptation, investissements dans les énergies renouvelables, forêts...
- Sur les différences d'accès au MDP et probablement bientôt aux MAANs ;
- Sur l'attractivité vis-à-vis du secteur privé.
- Le groupe Afrique, les Pays les moins avancés (PMA) et les petits Etats-Iles (AOSIS) ont annoncé une alliance stratégique afin d'assurer un résultat ambitieux à Durban, symbole d'une prise d'autonomie des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables par rapport aux pays émergents également membres du G77.

## 2. Les écarts de position au sein des pays industrialisés

Copenhague a ouvert une brèche profonde au sein des pays industrialisés, entre ceux regrettant la faiblesse de l'Accord de Copenhague -principalement l'UE- et ceux se félicitant des résultats et le présentant comme base des futures négociations.

Loin de régler les dissensions, l'Accord de Cancun a encore davantage creusé un fossé entre l'Union européenne et les autres pays industrialisés sur la question du Protocole de Kyoto, avec le refus par le Japon, le Canada et la Russie de s'engager pour une deuxième période.

Aujourd'hui les divergences sont criantes, à la fois sur la question de l'avenir du Protocole de Kyoto, et sur le Fonds Vert.

## 3. Les facteurs impactant sur la négociation climat

### A) Une implication de plus en plus faible des médias, des ONG et de la société civile.

Le sentiment répandu qu'aucune avancée majeure n'est possible dans le contexte actuel a pour conséquence un net désintérêt vis-à-vis de la négociation. Cela se manifeste par une présence de plus en plus restreinte des médias, de la société civile, des acteurs économiques, des institutions académiques, pour se resserrer sur le noyau des fonctionnaires des ministères et des diplomates. Et cela même si le Secrétariat de la CCNUCC pousse à ouvrir le plus de sessions possible aux « observateurs ».

Or, tout aussi déterminante que les avancées du processus des Nations Unies et l'engagement des Etats sera l'implication des collectivités locales, des entreprises et des populations, de chaque citoyen de la planète. Cancun a permis de garder la communauté humaine rassemblée. Pour aller plus loin, il faudra faire nombre autour de cette question nécessitant un profond élan collectif. Le résultat de la négociation se mesurera au nombre de personnes impliquées. Le recul actuel est donc préoccupant.

### B) La montée en puissance du débat sur l'énergie

#### 1. Une reconfiguration des positions après Fukushima

L'accident de Fukushima a profondément marqué les mentalités et recentré le débat sur l'importance d'une transition énergétique, qui passerait en partie par les énergies renouvelables.

### Zoom sur : l'accident de Fukushima

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

Cet accident a trois conséquences :

- Des pays, déjà réticents par rapport au nucléaire ont accéléré leur désengagement (Allemagne, Suisse). D'autres pays qui envisageaient d'avoir recours au nucléaire y renoncent devant l'hostilité de leur opinion publique (Italie).
- Le coût du kWh nucléaire va augmenter du fait des investissements à réaliser pour résister à tout dysfonctionnement des sites nucléaires, quelle qu'en soit l'origine : accident industriel, chute d'avion, attentat... Cette nécessité intervient alors que l'essentiel du parc nucléaire mondial approche l'âge de 30 ans, pour une durée de vie moyenne estimée à 40 ans. Cet âge pourrait être dépassé moyennant d'importants investissements pour renouveler des composants. Ces deux sources de dépenses à court terme viennent compromettre l'intérêt économique de l'exploitation des centrales existantes.
- Le développement du nucléaire était perçu par de nombreux pays comme une voie essentielle pour réduire les émissions de gaz à effet de serre : la Chine, l'Inde, la Corée du sud et potentiellement les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Le développement du nucléaire est maintenant en question après 4 réacteurs victimes d'accidents majeurs avec fort relâchement de radioactivité, sur 440 réacteurs en exploitation.

### 2. La politique énergétique, source de rentabilité et donc de financements potentiels

Les difficultés rencontrées sur les financements pointent la nécessité de prendre en compte l'évolution des prix des énergies. Malgré la crise financière et économique (avec globalement un ralentissement de la croissance mondiale), le prix du baril de pétrole reste proche de 100 \$.

Il est paradoxal qu'une place très faible reste faite dans la négociation à la rentabilité des économies d'énergie et du développement des énergies renouvelables. C'est pourtant là, et de loin, la source principale de financement de la lutte contre le changement climatique.

### C) Le développement de partenariats Nord-Sud

Conscients de la nécessité d'avancer sur certains sujets jugés matures et pouvant mener à un passage à l'action rapidement, des groupes d'Etats ont lancé en 2010 des initiatives opérationnelles accessibles à tout pays volontaire.

Certains pays ont donc mis en place des coopérations Nord/Sud à caractère thématique.

#### 1. L'initiative norvégienne sur la REDD+ « Paris-Oslo »

Rapidement, la Norvège s'est engagée dans un partenariat avec les grands pays forestiers de la zone équatoriale. Elle a entraîné dans son sillage d'autres pays développés la France, l'Australie, les Etats-Unis...

Cette initiative, s'ajoutant à celle de la Banque Mondiale (Fonds de partenariat pour le carbone forestier-FCPF-), a permis un démarrage des actions REDD+ par des mises en œuvre concrètes sans attendre que tous les aspects techniques soient réglés dans le cadre des négociations internationales, sachant que des divergences subsistent sur

certain points du fait des différences de situations entre pays. En effet, les mêmes solutions ne peuvent être adoptées pour les pays déjà fortement déforestés, ceux où les forêts sont surtout dégradées et ceux où une grande partie du territoire n'a pas encore été atteint par la déforestation.

De la volonté de mettre en place un partenariat pilote sur le mécanisme REDD+ (Réduction des émissions résultant de la déforestation, du déboisement, de la dégradation des forêts et rôle de la gestion durable des terres et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement) a émergé le processus dit « Paris-Oslo », composé des grands pays forestiers et des principaux Etats finançant la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. Ce partenariat, n'a aucunement la prétention de se substituer au cadre des Nations Unies, mais entend lui être complémentaire. Il devrait faciliter la coordination et la transparence dans la mise en œuvre des actions engagées (FCPF, UN-REDD, FIP...) et expérimenter des dispositifs innovants. La France, via l'Agence Française de Développement (AFD), a réalisé avec l'Australie la mise en place de la première base de données volontaires REDD+, accessible au public, sur les financements, les actions et les résultats REDD+ afin d'améliorer la transparence et la coordination des actions et du soutien. En dépit des efforts, le partenariat REDD+ peine à établir son calendrier de travail, son budget et la participation des ONG.

## **2. Le partenariat « Europe-Afrique » sur l'énergie**

Le Partenariat Afrique-UE pour l'énergie (PAEE) a été lancé à Lisbonne en décembre 2007 par les chefs d'État d'Afrique et d'Europe et leurs gouvernements. Le PAEE fait partie des huit partenariats composant la Stratégie conjointe UE-Afrique.

Dans le cadre de ce partenariat se voulant égalitaire, les deux continents ont décidé de partager leurs savoir-faire et de mettre en phase leurs intérêts complémentaires et d'associer étroitement leurs politiques pour faire face, ensemble, aux défis énergétiques. La première Conférence de haut niveau du PAEE s'est tenue en septembre 2010 à Genève. Elle a réuni des responsables de la Commission Européenne et de la Commission de l'Union Africaine, des ministres nationaux responsables de l'énergie et de la coopération, des représentants des communautés économiques régionales (CER) et des pools énergétiques (PE), des délégués d'autres institutions spécialisées et organisations internationales et des représentants du secteur privé, de la recherche et de la société civile. La Conférence a permis de lancer un plan d'action sur dix ans. Il bénéficiera d'une contribution européenne de 5 millions d'euros pour les trois premières années.

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

**L'accès à l'énergie :** L'objectif est d'assurer cet accès à au moins 100 millions d'Africains supplémentaires d'ici 2020 en mettant l'accent sur l'approvisionnement des services de base (santé, éducation, eau, communication), les activités économiques et l'accès des ménages à des services énergétiques sûrs et durables.

**La sécurité énergétique :** L'Afrique et l'UE vont prendre des mesures conjointes pour améliorer la sécurité énergétique en doublant la capacité des interconnexions électriques entre pays au sein de l'Afrique et entre l'Afrique et l'Europe.

**Les énergies renouvelables et efficacité énergétique :** L'Afrique et l'UE prendront des mesures conjointes pour l'utilisation des énergies renouvelables en Afrique en construisant une capacité hydroélectrique totale de 10.000 MW tenant compte des normes sociales et environnementales, des parcs éoliens d'une capacité d'au moins 5.000 MW, des installations d'énergie solaire de toutes formes et d'une capacité de 500 MW, en triplant la capacité de production des autres d'énergies renouvelables comme la géothermie et en soutenant un usage durable de la biomasse. Ils amélioreront l'efficacité énergétique dans tous les secteurs en Afrique.

L'Union Européenne a développé une initiative sur l'accès à l'énergie en Afrique (amé-



lioration des rendements des équipements existants de production énergétique, renforcement des infrastructures de réseau, électrification rurale, projets d'efficacité énergétique, développement des énergies renouvelables. Ces programmes sont mis en place avec un fort appui de l'Allemagne et de l'Autriche.

### 3. L'initiative française sur l'accès à l'énergie durable « Paris-Nairobi »

Fin 2010, la France et le Kenya ont lancé une initiative en faveur de l'accès à l'électricité comme facteur déterminant de développement et en donnant la priorité aux énergies sans émission de gaz à effet de serre, c'est-à-dire les énergies renouvelables. Un secrétariat pour cette initiative est mis en place à Nairobi. Un appel à projets est en cours.

Sur ce partenariat se sont greffés d'autres initiatives :

- Celle de la Francophonie visant à élaborer un « Guide pour les MAANs » ;
- Celle de la Norvège « Energie + ».

La Norvège propose un soutien aux pays en développement qui voudraient infléchir leur trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre par des programmes nationaux ou sectoriels. Cette proposition se fonde sur la suggestion effectuée dans la phase de préparation de la Conférence de Copenhague « d'objectifs sans regret » (no-lose targets). Elle consiste à proposer à ces pays en développement des finances pour des projets d'atténuation mais sans s'appuyer sur la finance carbone (la valeur du carbone est actuellement très faible).

D'autres pays ont marqué récemment lors de réunions à New York et à Oslo leur intérêt pour l'initiative Paris-Nairobi (la Grande-Bretagne, le Danemark, le Maroc, l'Argentine, le Sénégal...).

### 4. Le forum des Economies Majeures

Le Forum des Economies Majeures, constitué des représentants des 17 économies majeures, plus la Colombie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et l'Espagne, s'est centré sur l'examen de la voie à suivre concernant les changements climatiques, sur les partenariats et sur les accords régionaux sur l'énergie propre et le climat. Les discussions ont porté essentiellement sur le financement à l'intention des pays en développement et sur d'autres aspects des Accords de Cancún.

## D) Les initiatives locales

En contrepoint de la négociation climat, les initiatives de pays, de collectivités territoriales, du secteur privé et d'ONG avancent. De nombreux exemples, qui étaient impensables il y a deux ans, l'attestent :

- Les villes du monde s'organisent pour échanger sur la prise en compte du climat dans leurs plans de développement (Congrès des villes de Mexico juste avant Cancún, Conférence à Lyon des régions européennes pour le climat en octobre 2011, Congrès des villes, focalisé sur l'adaptation, à Durban pendant la conférence)
- Des pays pour lesquels le climat ne semblait pas une priorité décident de lancer la préparation d'une stratégie nationale « climat et développement » comme le Gabon ou la RDC à l'image des pays pionniers comme le Mexique, l'Indonésie ou Maurice ;
- La Californie ou la Chine accroissent leurs engagements dans les actions de réduction des émissions ;
- Le mouvement de préservation des forêts est maintenant soutenu par des initiatives d'ampleur : implications de gros fonds privés bancaires, engagements de réseaux de grande distribution, de produits de consommation...

Mais la croissance économique va plus vite que la mise en œuvre de ces innovations et les effets sur la réduction des émissions ne se font guère sentir. Pourtant, ces évolutions semblent illustrer l'apparition d'un « sens » nouveau dans les options de développement, qui mêlent des préoccupations variées : la résilience des économies, l'indépendance énergétique, l'accompagnement de la gestion urbaine ou une préoccupation

environnementale.

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

- d'une part la négociation diplomatique onusienne rythmée par les débats et enjeux de politiques nationales (Etats-Unis notamment) et de géopolitique ;
- et d'autre part la mise en œuvre d'actions « climat et développement » dans les pays par des acteurs divers. Cette seconde voie relève d'une approche bottom-up. Elle rendra progressivement nécessaire une harmonisation internationale des standards d'actions, c'est-à-dire une réactivation de la première voie, la négociation internationale, mais sous un angle plus pratique et concret qu'elle ne l'est actuellement.

Ainsi, tous les acteurs qui peuvent avancer dans la mise en œuvre et dans la mise au point de technologies et de MAANs seront les principaux instigateurs du changement. L'avenir de la négociation climat ne concerne pas seulement le processus diplomatique, mais sera avant tout déterminé par la réalité des trajectoires d'émissions des différentes catégories de pays.

### 1. Des pratiques des bailleurs de fonds de plus en plus centrées sur l'action

Un succès reposerait donc en grande partie sur l'extension de la mise en œuvre des MAANs, la mise en place effective de plans climat nationaux et territoriaux, et la structuration de filières. Cette généralisation est elle-même conditionnée par une inflexion des trajectoires d'émissions des pays développés, qui accrédirait la voie d'un développement à faible niveau de carbone. Et il semble que les bailleurs de fonds, notamment bilatéraux, aient pris pleinement conscience de cet enjeu. D'ores et déjà, de nombreuses actions et des financements massifs sont engagés afin de renforcer les capacités humaines, techniques et institutionnelles des pays, préalable indispensable à la mise en place de plans de développement à bas niveau de carbone.

Zoom sur : les pratiques des bailleurs de fonds en matière de MAANs et de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique.

#### Les multilatéraux

##### Le PNUD

Le PNUD développe une méthodologie d'élaboration de stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques: étapes, obstacles, parties prenantes. La description de l'élaboration de ces stratégies reste néanmoins générale, et surtout valide pour des pays ne présentant souvent pas les carences constatées dans les pays les moins avancés, notamment en termes de gouvernance, de structuration, d'accès aux données ou de capacité institutionnelle. Or, de telles stratégies devront être suffisamment solides pour être efficaces et respectées, et en même temps être flexibles et adaptables aux particularités de chaque pays. Le PNUD a, dans le cadre d'un partenariat avec la Commission Européenne, sélectionné un certain nombre de pays, dont deux pays africains (Maroc et RDC), qui seraient les bénéficiaires de financements pour la mise en œuvre de MAANs et du Fonds Vert pour le climat.

L'approche du PNUD se focalise sur deux thèmes particuliers :

- Le cadre de gouvernance : appui à l'établissement et à la consolidation des instances centrales de coordination tels que les comités nationaux sur les changements climatiques, les groupes de travail thématiques, la dynamique territoriale pour la mobilisation des différentes parties prenantes (collectivités, acteurs économiques, etc.).
- Le développement de méthodologies.

Le PNUD a aussi engagé une réflexion méthodologique sur la mise en place de plans climat territoriaux intégrés dans les pays en développement et amorce des partenariats en ce sens.



### La Banque Mondiale

La Banque Mondiale soutient de nombreuses actions (via surtout des analyses et des études de faisabilité), notamment via sa contribution au plan national du Mexique, de l'Indonésie, du Vietnam et de Maurice. Elle travaille à l'identification des besoins des populations et de leurs capacités propres, plus que sur la mise en œuvre de plans climat. La Banque Mondiale insiste sur la mise en place de nouvelles activités destinées spécifiquement aux pays les plus vulnérables ou les plus émetteurs. Elle raisonne de plus en plus de manière globale, en visant une intégration de toutes les problématiques et une coordination entre les sujets (adaptation, atténuation, développement, lutte contre la pauvreté, protection de l'environnement).

### L'Union Européenne

Dans la négociation internationale, l'Union Européenne a soutenu le concept de « LEDS », Low Emissions Development Strategy. En conséquence, elle oriente sa politique de soutien aux pays en développement dans cette direction. Comme elle ne dispose pas d'équipes opérationnelles pour assurer le montage de projets, la Commission Européenne a conclu un partenariat avec le PNUD. Une première série de partenariats a été lancée avec 5 pays, dont le Kenya, le Pérou, l'Indonésie, la Thaïlande et le Mexique. Ce groupe va être étendu à 15 pays avec en plus : l'Ouganda, la Zambie, l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Éthiopie, le Maroc, la RDC, la Colombie, l'Équateur et les Philippines. L'Union apporte un soutien financier de 8 millions d'euros, et l'Allemagne de 5 millions, sur 4 ans. Il est prévu que ces accords fast start portent sur 4 ans et donc se prolongent au-delà de 2012. Une extension de ce programme à davantage de pays est également envisagée.

### Le PNUE

Plus marginalement à ce stade, le PNUE cherche à orienter sa stratégie vers l'appui à l'évolution des politiques publiques, notamment sur le thème énergie / climat et s'est rapproché de l'AFD afin de travailler conjointement sur l'Indonésie, le Mexique ou la RSA. Néanmoins, cette volonté est récente et l'expérience du PNUE est limitée dans ce domaine. Par ailleurs, les interlocuteurs du PNUE dans les PED étant uniquement les ministères de l'environnement, la portée d'un appui à une stratégie de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques intersectorielle par le PNUE devra être élargie.

### **Les bilatéraux**

De nombreux bailleurs bilatéraux ont fait du renforcement de capacités dans le domaine du climat un axe fort de leur action dans les pays, notamment parce que cela leur permet de valoriser leur expertise nationale. Leur caractéristique est une capacité de décision et de décaissement beaucoup plus rapide que les fonds multilatéraux. Cela leur a permis ces dernières années une capacité d'intervention en aide publique au développement plus importante en volume financier que les fonds multilatéraux. Ils focalisent leur appui sur un nombre restreint de pays et valorisent ces actions au titre de leur stratégie diplomatique climat. Ils préparent, via des approches pragmatiques de terrain et leur assistance technique, l'élaboration de programmes MAANS avec les pays africains notamment ou contribuent au montage de projets. Ce qui va dans le sens, même si cela n'est pas toujours affiché explicitement comme tel par ces bailleurs, de la mise en œuvre de plans climat. Il ressortira probablement, à l'issue de cette phase de préparation et de renforcement des capacités, la conceptualisation d'un cadre cohérent.

### L'AFD

L'AFD soutient de nombreux pays, pour le renforcement des capacités institutionnelles et l'appui à la mise en place de systèmes de gouvernance efficaces. Ceux-ci constituent les préalables indispensables à la mise en place de plans climat, qui supposent

une forte concertation et coordination de tous les ministères impliqués. Elle participe à l'élaboration et la mise en place de plans climat au Mexique, en Indonésie, au Vietnam et à L'île Maurice. Elle a entamé un processus de réflexion sur les composantes de mise en œuvre de stratégie de développement à bas niveau de carbone, à travers des partenariats avec le Kenya et le Gabon. Si les actions réalisées ne s'apparentent pas encore à l'élaboration véritable de plans climat, elles en posent les jalons nécessaires à la préparation du cadre, notamment institutionnel. Il reste à déterminer une démarche progressive, les degrés d'amplitude et les conditions précises de mise en œuvre de ces plans.

#### Le Département d'Etat Américain

Dans le même état d'esprit, le SD a conclu un partenariat avec 5 pays dont le Gabon.

#### Le DFID (coopération britannique)

Il est actif dans l'appui aux PED sur les stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques, notamment au Kenya, où il a financé une étude sur les coûts futurs du changement climatique et l'évaluation économique des principales mesures d'atténuation ; ou encore en Ethiopie, pays avec lequel il a développé un argumentaire solide mettant en valeur le lien entre la mise en place d'une économie verte et résiliente au changement climatique et le développement. Ces appuis sont principalement réalisés au travers d'études techniques, et se focalisent sur les pays africains anglophones. Il élabore une réflexion sur la problématique de la croissance faible en carbone et le renforcement de capacités nécessaires pour élaborer ce genre de stratégies.

#### DANIDA (coopération danoise)

Elle qui est fortement impliqué dans des programmes de renforcement de capacités des pays dans le domaine de la gestion de ressources naturelles, et incluant le climat. Ainsi un partenariat avec le Kenya est en place concernant l'environnement et la bonne gouvernance, ainsi qu'avec le Bénin et le Burkina Faso pour la bonne gouvernance, l'eau, la forêt notamment.

#### La GIZ (coopération allemande)

Elle est fortement impliquée dans l'appui à la définition de documents destinés à servir à l'élaboration de plans d'adaptation sectoriels, notamment dans les domaines de l'agriculture ou du tourisme, par exemple en Tunisie. Tout comme pour le DFID, ce sont principalement des études techniques, et il semblerait que la GIZ soit aussi faiblement impliquée dans l'appui institutionnel des pays (par exemple la préparation de la concertation préalable à l'élaboration d'un plan climat pour l'Algérie).

## **2. Des initiatives nationales de plus en plus solides**

Sous la formulation de Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale (MAANs) s'est ouverte la voie d'un effort d'atténuation par les pays en développement, avec intéressement à l'action des pays les moins avancés et les plus vulnérables à l'action, par le biais de contributions financières venant des pays développés.

La plupart des pays en développement et émergents ont présenté leurs programmes de MAANs et leurs vues sur la question dans le délai fixé à Cancún, c'est-à-dire pour mars 2011. Ces soumissions attestent d'une forte prise de conscience de la nécessité de s'engager dans une voie de développement sobre en carbone. Néanmoins, la capacité à concrétiser ces intentions est totalement dépendante des financements qui seront dégagés. Cette question des sources de financement et de leur montée en puissance se confirme donc comme étant la question clé de la négociation.

La démarche de regroupement de projets est commune aux projets REDD+ de lutte contre la déforestation, et aux projets de MAANS d'atténuation. Elle caractérise également beaucoup d'actions d'adaptation.

Ces projets de MAANS, de REDD+ et d'adaptation devraient être essentiellement financés par l'aide publique au développement (Fonds multilatéraux et bilatéraux, Fonds d'adaptation, Fonds Vert pour le climat, divers fonds carbone proposés par des banques). Cette démarche de groupement résout une partie des difficultés qui étaient liées aux projets MDP. Mais, l'élaboration de projets de MAANS nécessite un travail de préparation et de renforcement de capacités important, notamment dans les pays africains.

Une démarche sur les MAANS, liée aux financements fast start, est ainsi peu à peu engagée, même si les définitions des types de « MAANS » sont encore imprécises. Des projets commencent à émerger. Les pays en développement, ont longtemps été réfractaires à ce type de projets, alors qu'ils sont toujours dans l'attente de la mise en œuvre de leur PANA car leur priorité est souvent l'adaptation.

Du contexte général induit par la négociation internationale sur le climat, il se dégage la nécessité d'une approche progressive et variable selon les pays. En effet, les actions des bailleurs de fonds ont encore trop tendance à se centrer sur les pays émergents ou sur quelques pays « clés », laissant de côté des pays eux aussi motivés, mais plus démunis et moins visibles. Le soutien en faveur des PMA et des pays les plus vulnérables nécessite de disposer de financements substantiels de renforcement des capacités et d'élaboration de projets dans ces pays. C'est comme on le verra plus loin la seule solution pour attirer des financements privés.

Les discussions depuis Cancún ont été très focalisées sur la question des (MAANS), qui constituent des engagements volontaires de réduction des émissions des pays en développement. La demande a été faite aux pays en développement de fournir à Durban des informations sur les actions qu'ils prévoient de mettre en place.

Pour progresser sur cette question cruciale des MAANS deux ateliers ont été organisés : l'un le 4 avril à Bangkok et l'autre le 10 juin à Bonn. Leur objectif a été de préciser le concept générique de MAANS et les modalités d'accès aux financements dans le cadre des Accords de Cancún.

Corrélés à ces discussions, les textes sur la mesure, revue et vérification (MRV), la consultation internationale et l'analyse (CIA) et la consultation internationale et l'examen (CIE) ont été largement débattus. Un texte, contenant encore beaucoup de crochets, sur l'évaluation et l'examen des mesures d'atténuation des pays développés servira de base aux négociations à Durban.

#### Zoom sur : les besoins des pays africains

Un besoin criant des pays africains de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de MAANS

De nombreux pays africains n'ont pas soumis leur liste de MAANS (20 soumissions sur 53 pays), comme ils avaient été invités à le faire par les Accords de Cancún. Par ailleurs, de nombreuses soumissions portaient sur des positions de négociation plus que sur des propositions de projets. Et cela bien souvent car ils n'avaient pas la capacité technique, institutionnelle ou humaine d'identifier les actions potentielles. Afin de ne pas répéter les écueils du MDP, les pays africains doivent recevoir un réel soutien à l'élaboration de leurs MAANS qui, une fois déterminées, permettront de concevoir de manière globale et intégrée la stratégie climat nationale.

# La voie de progrès : vers l'invention d'un nouveau modèle de développement

Il est prévu que la négociation sur l'après 2020 soit entamée 7 ans avant la fin de la période d'engagement, donc en 2013.

Elle sera déterminée par le contexte suivant :

- Les réductions d'émissions effectives obtenues par les pays sur la 1ère période d'engagement ; néanmoins, on ne disposera pas encore fin 2013 de statistiques consolidées des niveaux d'émissions nationaux, les chiffres définitifs seront pour la plupart des pays disponibles en 2015 ;
- Le 5ème rapport du GIEC, dont le rapport final sera diffusé en 2014 ;
- Les avancées possibles du multilatéralisme avec la conférence de Rio + 20 ;
- Les éventuels changements de politiques induits par les élections présidentielles et législatives américaines de novembre 2012.

Et dans un cadre plus large,

- L'évolution de la crise financière et économique internationale,...
- La gravité des manifestations du changement climatique et leur effet sur les politiques des pays ;
- La montée en puissance des pays émergents
- L'évolution de l'opinion publique internationale ;
- L'évolution des modes de consommation.

## 1. Des bases nouvelles pour reprendre le débat sur le niveau d'engagement

Le débat sur le niveau d'engagement est définitivement bloqué s'il n'est pas envisagé d'une manière à même de concilier des intérêts divergents et de rassurer tous les pays. Ce débat doit être repris sur la base de deux constats :

- L'insuffisance de progrès de certains pays développés qui s'est traduite par un dérapage de leurs émissions depuis 1990. Un dérapage qu'ils ne pouvaient plus compenser d'ici 2020 afin de se resituer dans une trajectoire d'émissions compatible avec la division par deux des émissions mondiales pour 2050.
- L'absence de base sérieuse de comparaison des situations et des possibilités de progrès pour une répartition équitable des objectifs de réduction. C'est là une question qui porte sur les pays développés et bientôt sur les pays émergents. Pour pouvoir rouvrir la négociation sur les niveaux d'émissions, il faut avancer sur les méthodes de comparabilité des efforts et les trajectoires possibles.

L'engagement d'une nouvelle négociation pour une troisième période d'engagement au-delà de 2013 nécessite de discuter de niveaux d'émissions pour 2030, à côté de ceux de 2020, afin de permettre aux pays de rattraper leur retard.

## A) Viser un objectif de réduction net des émissions de 3% par an

### Zoom sur : Réduction nette et réduction brute

Un point de méthode. Un pays qui connaît une croissance économique annuelle de 3,5% par an, et qui veut réduire ses émissions de gaz à effet de serre devra :

- D'une part absorber les émissions additionnelles induites par sa croissance économique par exemple 2% par an, avec donc une intensité carbone inférieure à 1 (2% de croissance des émissions pour 3,5% de croissance économique) ;
- D'autre part développer des activités (substitutions d'énergie, économies d'énergie...) pour réduire davantage ses émissions.

Prenons l'hypothèse d'un objectif de réduction nette de 3% par an. Alors, son niveau de réduction brute qui consiste à absorber en sus les effets de sa croissance économique sera de  $0,97 * 0,98$  soit de 4,94%.

L'expérience indique qu'une amélioration de l'intensité carbone nette supérieure à 3% par an est très difficile à atteindre, surtout à bref délai. Or, réussir une réduction de 80-85% des émissions des pays industrialisés pour 2050 correspondra en moyenne à un rythme de réduction nette de 4% par an par rapport à la valeur de 1990. Pour un pays industrialisé qui a une croissance économique de 2% par an, cela équivaut en fait à une réduction annuelle brute de l'ordre de 5 à 6% par an ! C'est là un niveau annuel de progrès sans précédent historique. En outre, les pays ayant, depuis 1990, laissé dériver leurs émissions à la hausse de 20% devront parvenir, dans les 40 prochaines années, à une réduction annuelle nette de 5% (et davantage encore en prenant en compte la demande énergétique supplémentaire destinée à alimenter leur croissance économique).

Trois types de politiques permettraient d'atteindre de tels objectifs, à condition que des décisions immédiates soient prises, et que leur mise en œuvre soit simultanée :

- Un effort généralisé d'économies d'énergie dans tous les secteurs notamment les bâtiments ;
- Un développement massif des énergies renouvelables.
- Un effort rapide sur les transports portant sur l'offre de véhicules, les comportements d'usage et progressivement des transferts modaux massifs ;
- Une substitution massive des combustibles fossiles par des sources peu ou pas carbonées dans la production électrique avec séquestration géologique du carbone ;

Or, il s'avère que les deux derniers volets ne sont enclenchés quasiment nulle part, et que les deux premiers le sont très inégalement. En pratique, il sera très difficile pour un pays de faire mieux à partir de maintenant que 20% de réduction des émissions dans la seconde période d'engagement, c'est-à-dire sur dix ans (2010 – 2020), s'il n'a pas déjà pris les décisions préparatoires nécessaires. Ce délai est trop court à la fois pour la réalisation d'investissements très lourds, et pour voir l'émergence de nouvelles filières apportant une contribution importante. Pour débloquer la négociation, il convient d'analyser quelles pourraient être des projections équitables de progrès des pays de l'annexe 1.

Presser le pas est toujours possible, mais cela coûte cher pour des résultats sur un écart de temps faible. C'est moins efficace économiquement que la construction d'équipements nouveaux performants à longue durée de vie ou les économies d'énergie.

De cette présentation simplifiée découle les pas de temps principaux suivants :

- A moins de 5 ans, ne pèsent que les mesures sur des investissements légers. Les résultats possibles sont donc modestes ; pour obtenir des résultats rapides, il faut privilégier la formation professionnelle et les économies d'énergie.
- Au-delà de 10 ans, les capacités d'action s'ouvrent fortement, puisque tous les types d'investissements lourds peuvent être décidés, réalisés et mis en service tandis qu'une grande partie des biens de consommation courants sont renouvelés.

- A 20-25 ans, les capacités de transformation de nos sociétés sont considérables : des réseaux lourds sont mis en œuvre et les débouchés de la recherche se diffusent à grande échelle.

## **B) La comparabilité des efforts**

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

Les principes indispensables de comparabilité pour obtenir une répartition équitable sont les suivants :

- Analyser précisément les capacités des pays en tenant compte de leurs besoins de développement, de leurs conditions géographiques et climatiques et de leur situation sociale ;
- Prendre en compte à la fois les progrès réalisés ou non par les pays depuis 1990, des niveaux d'émissions par habitant et par unité de PIB, et éventuellement du rythme possible de rattrapage du retard accumulé ;
- Tenir compte de leur structure de production industrielle, notamment les émissions évitées à travers le recours à des importations, et celles provoquées par des activités qui débouchent sur des exportations (activités extractives, production de biens manufacturés...);
- Apprécier les marges de manœuvre liées à l'approvisionnement énergétique, au potentiel d'économie d'énergie et aux spécificités du secteur des transports ;
- Intégrer les enjeux liés à l'agriculture et surtout la gestion forestière.

Parvenir à une allocation équitable des engagements des pays industrialisés et une inflexion des trajectoires d'émissions des pays émergents et au besoin des pays en développement (moyennant la mise en place d'un mécanisme d'objectifs avec intéressement financier, et sans risque de perte, nécessite une préparation attentive.

Il faudrait donc que :

- la CdP mette en place un panel d'experts pour affiner des critères et des méthodes de prise en compte des aspects qui précèdent ;
- ensuite, un rapport introductif de la négociation réalisé par des équipes universitaires, représentatives des différents types de pays impliqués dans la négociation, pourrait permettre de proposer des bases de négociation impartiales qui tiennent attentivement compte de la situation de chaque pays.

## **C) La situation des pays émergents**

Ainsi, on ne peut évidemment pas adopter la même méthode pour les pays émergents que pour les pays développés. Il faudrait concernant la progression dans la lutte contre le changement climatique, distinguer les différentes catégories sociales ; la Chine, par exemple, comprend de fait quatre types de populations : une population de près de 100 millions de personnes au standard de vie occidental ; plusieurs centaines de millions de personnes formant une classe moyenne modeste, une population ouvrière urbaine pauvre, et plusieurs centaines de millions dans une population rurale en économie d'autosubsistance. On ne peut leur appliquer des ratios de consommation et d'émission uniformes. Il faudrait aussi prendre en compte leur contexte énergétique et industriel.

**La seule issue envisageable : prendre des engagements sur deux périodes de négociation, 2020 et 2030.**

La négociation ne pourra pas aboutir favorablement sans satisfaire aux principes suivants :

- Satisfaire aux trajectoires qui découlent des exigences scientifiques de stabilisation du climat. Il est clair que de nouveaux dérapages de trajectoire d'émissions par les pays développés à l'avenir ne pourraient plus être rattrapés dans les temps et se solderont par des drames humains et écologiques.
- Les pays développés qui ont dérapé doivent pouvoir se remettre dans la trajectoire nécessaire, ce qui est irréalisable d'ici 2020.

## **2. Vers la généralisation de stratégie de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique dans les pays en développement**

Les difficultés inhérentes à la négociation internationale sur le changement climatique ont eu pour effet de réorienter le débat à partir d'une dynamique partant du terrain. Et donc sur la nécessité d'élaborer des stratégies nationales de développement et de lutte contre le changement climatique pour tous les Etats sans exception. Le défi aujourd'hui est, pour tous les pays, de progresser vers un modèle de développement sobre en carbone, via la mise en place d'actions, selon une approche globale et intégrée, alliant atténuation, adaptation, développement socio-économique, protection de l'environnement et lutte contre la pauvreté.

Les pays en développement, et les pays africains tout particulièrement, ont besoin pour ce faire d'appuis financiers, techniques et technologiques, d'abord pour la phase même d'identification et d'élaboration de leurs stratégies de développement sobre en carbone et résilient aux changements climatiques puis, ensuite, lors de la phase de mise en œuvre progressive. Cela nécessite un travail de préparation et de renforcement de capacités important, notamment dans les pays africains qui souffrent souvent de lacunes de capacités de montage de projets et d'organisation institutionnelle. Dès lors, les méthodologies mêmes d'élaboration de ces stratégies seront au cœur des enjeux des années à venir.

### **A) La nécessité d'un argumentaire en faveur de la mise en place de stratégies de développement sobre en carbone dans les pays les plus vulnérables**

La réflexion progresse, mais les quelques actions élaborées restent avant tout focalisées sur les pays émergents et les méthodes proposées jusqu'alors ne sont pas adaptées aux pays africains. Ces derniers pourraient trouver dans de telles stratégies une opportunité pour se diriger vers une nouvelle voie de développement dès lors que la voie ancienne leur est de plus en plus fermée, du fait des prix en hausse de l'énergie.

Cette perspective nouvelle est encore inégalement partagée dans les pays en développement. N'ayant pas d'engagements à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto, certains pays en développement restent en retrait devant l'idée d'engager des actions d'atténuation, de peur de mettre le doigt dans l'engrenage d'une prise d'engagement international à caractère quantitatif qui pourrait devenir contraignante. Ce point de vue est renforcé par le retard pris par les pays industrialisés dans la tenue de leurs engagements. De plus, pour tous les pays les moins avancés, l'urgence se situe surtout dans l'accès au développement économique et social. Il y a donc un risque que l'élaboration de stratégies strictement « climat » dans les pays en développement ne se heurte à des blocages importants. Pourtant, la problématique du climat est devenue aujourd'hui une forte préoccupation des pays du Sud, du fait des impacts majeurs



subis. Les pays prennent de plus en plus conscience de la nécessité –et des bénéfices qu’ils pourront tirer– de la mise en place de stratégies nationales adaptées aux capacités des pays suite aux difficultés rencontrées dans les négociations internationales en maîtrisant la consommation de combustibles fossiles et en luttant contre la déforestation.

## **B) La mise en place des MAANs dans les pays en développement**

Tout l’enjeu est maintenant de soutenir ces pays dans la réponse à leurs besoins de développement, l’analyse de leurs capacités d’atténuation des émissions, sur les actions prioritaires qu’ils souhaitent mettre en place, afin que leurs soumissions soient les meilleures possibles et qu’elles s’inscrivent bien dans les objectifs de la Convention et les cadres de financement.

Ainsi, les pays en développement pourront élaborer des MAANs de différentes natures :

- financées entièrement par un soutien international,
- financées en partie par une aide extérieure,
- financées au niveau national.

Suivant la nature de leurs actions mais également suivant leurs capacités respectives, les pays devront développer des systèmes de mesure, de vérification et de reporting différents<sup>3</sup>. Pour cela, il convient de bien connaître ce cadre de préparation, de mise en œuvre et de vérification des actions afin de faciliter l’accès aux financements.

## **C) Le rôle des collectivités locales**

Les projets des pays en développement sont davantage constitués d’actions de développement à caractère local, que par de grands projets industriels. Cette importance du caractère local est particulièrement déterminante pour les actions portant sur l’agriculture, la gestion de l’eau et des déchets, la construction de bâtiments, la valorisation des énergies renouvelables... Même si le rôle institutionnel des communautés territoriales varie suivant les pays, les projets de types MAANs seront en grande partie élaborés à l’échelon territorial et local. De plus, les actions d’adaptation relèvent le plus souvent de la responsabilité locale puisque les vulnérabilités et les impacts du changement climatique sont liés aux spécificités territoriales.

Les collectivités territoriales au nord comme au sud sont au centre des enjeux de lutte contre le changement climatique. Ainsi, l’organisation des transports, la gestion des bâtiments publics, la construction, la production et la consommation d’énergie, la distribution de l’eau relèvent souvent de choix incombant aux collectivités territoriales, et cela s’accroîtra à mesure que les processus de décentralisation progresseront.

Les collectivités sont le bon niveau pour réaliser des plans d’actions intégrés. D’ailleurs, dans de nombreux pays, à commencer par les Etats-Unis, les politiques de lutte contre le changement climatique sont d’abord actives au niveau des villes et des régions (ou Etats fédérés), et impulsent ensuite une dynamique qui remonte au niveau national.

### **1. Un rôle de suivi et de contrôle**

Les collectivités territoriales auront un rôle actif à jouer au plan des règles de mesure, de notification et de suivi des réductions d’émissions (MRV) des actions mises en œuvre. En effet, l’efficacité d’un système MRV international passera par sa déclinaison au niveau national mais surtout territorial. D’une part, parce que cela permettra de sortir d’une logique de contrôle par des experts internationaux, indispensable mais insuffisante. Ce rôle complémentaire à celui proposé au plan international conduira à un suivi politique plus démocratique des actions mises en œuvre. Cela incitera donc à une responsabilisation plus forte des collectivités sur les actions conduites sur leur territoire. L’implication partout des collectivités locales implique un réel effort de renforcement de capacités, de sensibilisation et de formation des populations.

<sup>3</sup> Les MAANs recevant un soutien international doivent respecter un MRV domestique, et également international, en accord avec les guidelines développés par la Convention. Les actions recevant un soutien national doivent être MRV au niveau domestique, en suivant les règles générales à définir dans le cadre de la Convention

## 2. Un rôle de formation et de sensibilisation

Les choix et pratiques des ménages liés au confort domestique (chauffage, climatisation, eau chaude, cuisson, éclairage), aux déplacements individuels, aux préférences alimentaires, à la gestion des déchets et en général aux multiples actes de consommation, contribuent à environ la moitié des émissions de GES d'un pays. Cela signifie donc que la mise en place et l'acceptation d'une politique de lutte contre le changement climatique constitue un grand enjeu démocratique et nécessite une implication effective de tous les citoyens.

Cette dernière ne sera obtenue que par un important travail de sensibilisation et de formation. La collectivité territoriale, plus proche des gens que l'Etat, a un rôle majeur à jouer en plaçant l'individu au cœur de la lutte contre le changement climatique, en facilitant l'accès à l'information, en l'aidant à comprendre les causes et les effets du changement climatique et les solutions possibles. Le passage à l'action ne pourra être assumé par l'individu que si le cadre dans lequel il évolue peut être associé à une vision nouvelle et réussie de ce que pourra être son futur. La transformation des comportements de chacun résultera avant tout d'une dynamique en faveur de nouvelles pratiques quotidiennes.

## 3. Les transferts des technologies, le partage d'expérience, la solidarité

Les collectivités territoriales sont un acteur clé de la solidarité internationale à travers un tissu de plus en plus dense de coopérations entre villes du nord et du sud et l'importance grandissante des réseaux internationaux de collectivités territoriales (ICLEI, « C40 » des grandes villes,...). Les activités qu'elles conduisent pour le partage du savoir et des pratiques, et pour le transfert de technologies, sont décisives pour réussir concrètement les actions de réduction des émissions et d'adaptation.

## D) L'objectif final : la préparation de stratégies de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique

L'objectif des années à venir sera donc de dégager un schéma progressif de stratégie de développement sobre en carbone et résilient adapté aux pays en développement, notamment africains, afin de leur ouvrir la voie d'un nouveau modèle de développement, quel que soit leur point de départ. Cela s'inscrit dans un objectif de développement durable : partant des plans de développement du pays, cette stratégie doit permettre d'identifier les filières prioritaires et de préparer un cadre institutionnel favorable au développement local, économique et social du pays. Et, finalement, permettre une cohérence et une rationalité entre une structuration nationale solide, et une mise en œuvre opérationnelle efficace. Les actions des stratégies de développement sobre en carbone et résilient visent à réduire les émissions des différents secteurs économiques (efficacité énergétique, réduction de la consommation de bois de feu, structuration urbaine et qualité des transports et de la construction...) et à limiter les atteintes anthropiques sur l'environnement, en offrant d'autres opportunités aux populations.

L'élaboration d'une stratégie climat nécessite de passer par un certain nombre d'étapes, à franchir de manière progressive.

**C'est un véritable changement de paradigme qu'il faut opérer. Durban doit donc être envisagé comme la composante, indispensable, d'un processus beaucoup plus global, dont l'étape symbolique sera la Conférence Rio+20, qui aura lieu en juin 2012. Question cruciale, le climat ne pourra être résolu sans s'ancrer dans une vision beaucoup plus large et complète regroupant des enjeux de transition écologique, de conception d'une « nouvelle économie », de nouveaux modes de consommation, et, évidemment, la construction d'une nouvelle gouvernance mondiale capable de relier les enjeux locaux et globaux. Les difficultés rencontrées ne font que souligner davantage la nécessité de constituer, dans les années à venir, un cadre de confiance basé des engagements respectés dans un système juridique fort et stable.**

# Glossaire

## Glossaire des termes, acronymes et du jargon financiers de la négociation climat

ANGLAIS	FRANÇAIS	CONTEXTE <sup>4567</sup>	EXPLICATION
Termes techniques de la finance carbone et de l'aide publique au développement			
Equity	Capitaux (propres)		Les capitaux propres représentent en termes générales l'argent réel, comme l'argent apporté par les actionnaires à la constitution de la société.
Debt	Dettes		La dette représente l'argent emprunté vis-à-vis des créanciers, qui a toujours une échéance de remboursement.
Leverage	Lever ; effet de levier	3 (Ch VIII, para 3) 4 (Ch VIII, para 3)	L'effet de levier permet à un acteur économique de mobiliser des ressources supplémentaires à ses propres ressources, e.g. dette sur capitaux propres, financements privés sur financements publics.
Carbon credit / emissions unit	Crédit carbone / unité d'émission		Des crédits carbone sont des représentations financières des émissions de GES. Une unité d'émission correspond en général aux émissions d'une tonne d'équivalent CO <sub>2</sub> (tCO <sub>2</sub> e). Il existe de nombreux types de crédits carbone issus des différents mécanismes et marchés de carbone (EU ETS, MDP, MOC, etc.). Ils sont souvent utilisés pour compenser des émissions que l'on n'a pas pu éviter ("carbon offsets").
Carbon market	Marché de carbone	1 (para 1 b (v)) 3 (Ch I.C, para 20, 37 & 58 ; Ch VI, para 12 ; Ch VIII) 4 (Ch I.A para 4 quater, 20, 23, 27, 32, 37, 39, 55, 58 ; Ch III, para 3 ; Ch VI para 1, 12 ; Ch VIII)	Un marché de carbone est un marché sur lequel les crédits carbone sont échangés à un prix d'équilibre entre l'acheteur et le vendeur. Les règles et modalités de chaque marché de carbone déterminent la mesure dans laquelle des crédits carbone sont fongibles (c'est-à-dire identiques) entre eux sur ledit marché.
FDI (foreign direct investment)	IDE (investissements directs à l'étranger)		Les IDE sont les sommes d'argent investies par un acteur économique dans un pays vers l'étranger, en général en provenance du secteur privé.
ODA (official development assistance)	APD (aide publique au développement)		L'APD est un indicateur des transferts financiers publics des pays développés vers des pays en développement pour promouvoir le développement économique et social (en particulier les OMD). Il est composé des dons ("grants") et des prêts concessionnels ("concessional loans"). Il est mesuré par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
CRS (Creditor Reporting System)	SNPC (Système de Notification des Pays de Créancier)		Le SNPC est une base de données du CAD de l'OCDE qui assure la collecte et le suivi des contributions financières officielles bilatérales des pays développés vers des pays en développement.

<sup>4</sup> Plan d'Action de Bali (2007)

<sup>5</sup> Accord de Copenhague (2009)

<sup>6</sup> AWG-LCA texte de négociation de la session Bonn III en août 2010

<sup>7</sup> AWG-LCA texte de négociation de la session Tianjin en octobre 2010

<sup>8</sup> *measure/measurement/measurable, report/reporting/reportable, verify/verification/verifiable*

Jargon UNFCCC			
MRV (measure, report, verify) <sup>8</sup>	MRV (mesurer, notifier, vérifier)	1 (para 1 b (i) & (ii)) 2 (para 5) 3 (Ch I.C, para 19-39; Ch I.D; para 62-63 ; Ch III, para 14 ; Ch VI, para 10 & 11 ; Ch VIII, para 1) 4 (Ch I.C, para 19-39, 48 bis ; Ch I.D, para 62-63 ; Ch III, para 3 & 14 ; Ch VI, para 8, 10-11 ; Ch VIII, para 1 & 3)	Le cadre du MRV peut s'appliquer à au moins trois niveaux : les engagements de réduction des émissions des pays développés, les actions de réduction des émissions des pays en développement et le soutien financier, technologique et institutionnel des pays développés en faveur de ces actions. La mise en place du système MRV sur les questions financières a pour objectif d'assurer la transparence et l'efficacité des financements et des actions qu'ils soutiennent et donc de restaurer la confiance mutuelle entre les pays donateurs et les pays récipients.
Fast start finance	Financement « fast start » / précoce	2 (para 8) 3 (Ch. III, para 4)	Le financement « fast start » ou précoce correspond aux flux financiers « nouveaux et additionnels » de l'ordre de 30Md \$US sur la période 2010-2012 sur lesquels les pays développés se sont collectivement engagés à fournir dans l'Accord de Copenhague. Ces financements doivent assurer un soutien équilibré aux efforts d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement, en priorité aux besoins urgents et immédiats dans les pays les plus vulnérables (les PMA, petits pays insulaires et pays d'Afrique).
Provide vs. mobilize	Fournir vs. mobiliser	1 (para 1 e (i) & (v)) 2 (para 8) 3 (Ch I.A, para 10 ; Ch I.C.2, para 34, 46, 62 & 63 ; Ch II, para 6, 7 & 12 ; Ch III, para 2-5, 11, 13 & 14 ; Ch IV, para 16 ; Ch V, para 6, 7 ; Ch VII, para 1 ; Ch VIII, para 1)	La distinction entre les financements fournis par les pays développés et les financements qu'ils devraient mobiliser est fine mais fondamentale. Les financements « fournis » seraient des financements exclusivement publics, i.e. des ressources budgétaires de l'Etat (cf. "fast start finance"). Au contraire, les 100Md \$US par an de financements sur lesquels les pays développés se sont engagés à « mobiliser » dans l'Accord de Copenhague correspond à l'ensemble des flux financiers des sources publiques et privées vers les pays en développement liés au climat.
Scale up	Passer à grande échelle	2 (para 8) 3 (Ch II, para 6 ; Ch III, para 2 ; Ch VIII, para 3)	Le financement de l'atténuation et de l'adaptation doit passer à grande échelle, comme l'indique l'Accord de Copenhague. En effet, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100Md \$US par an d'ici à 2020, ce qui fera l'appel à des ressources beaucoup plus importantes qu'actuellement mises en œuvre. Voir également : High Level Panel/Advisory Group on Climate Change Financing.
Innovative/ alternative sources of finance	Des sources de financement innovantes / alternatives	2 (para 8 & 9), 3 (Ch III, para 2, 3 & 14)	La mobilisation des ressources à grande échelle nécessitera probablement le recours à des sources de financement innovantes et/ou alternatives, dont (une liste non-exhaustive) : la mise aux enchères des permis d'émission des systèmes d'échange des quotas, les taxes internationales sur le transport maritime et aérien, une taxe sur les transactions financières internationales (taxe Tobin), l'utilisation des droits de tirage spéciaux du FMI, ... Voir également : High Level Panel/Advisory Group on Climate Change Financing.
Tracking (of funding)	Suivi (des finance- ments)		Le suivi des financements nécessite d'identifier des ressources financières nouvelles et additionnelles dédiées au climat et de rapporter sur ce sujet. Voir également : MRV (measure, report, verify).

Matching (of support and actions)	Accord / regroupement (du soutien et des actions)	3 (Ch. I.C, para 33 & 49)	Les actions d'atténuation des pays en développement devraient être accordées, le cas échéant, au soutien financier, technologique et/ou institutionnel des pays développés dont elles ont bénéficié. Les modalités de ce mécanisme de contrôle restent à définir.
Incremental costs	Des coûts progressifs additionnels	3 (Ch I.C, para 31, 32 & 46 ; Ch IV, para 6 ; Ch VII, para 1)	Conformément aux articles 4 et 12 de la Convention, les pays en développement sont invités à proposer des actions d'atténuation avec une estimation des coûts progressifs additionnels de mise en œuvre (y compris renforcement des capacités). Il revient aux pays développés de fournir le soutien financier, technologique et institutionnel nécessaire pour mettre en œuvre ces actions.

#### Critères d'éligibilité des contributions financières annoncées

New and additional	Nouvelles et additionnelles	1 (para 1 e (i) 2 (para 8) 3 (Ch I.A, para 10 ; Ch I.C.2, para 46 ; Ch II, para 6 ; Ch III, para 2, 3 & 4 ; Ch IV, para 6)	Le critère d'additionnalité a des bases solides dans le régime climat. Il a pour but d'éviter que les ressources à fournir et/ou mobiliser ne proviennent que d'un recyclage des financements déjà déclarés ou bien d'un détournement de l'aide publique au développement. Mais additionnelles par rapport à quoi ? Des positions divergent sur le choix du niveau de référence. Voir également : Baseline.
Predictable	Prévisibles	1 (para 1 e (i)) 2 (para 8) 3 (Ch I.A, para 10 ; Ch II, para 6 ; Ch III, para 2 ; Ch VI, para 1)	Les contributions financières, pour être jugées prévisibles, doivent être sûres sur le moyen terme sans variations importantes prévues (Forum pour le Partenariat avec l'Afrique). De ce point de vue, des instruments de marché (e.g. taxes nationales et internationales) assureraient des flux plus prévisibles que des contributions volontaires qui dépendent des allocations budgétaires annuelles.
Sustainable	Durables	1 (para 1 e (i)) 2 (para 8) 3 (Ch I.A, para 10 ; Ch VI, para 1)	De façon analogique, ne seraient considérées comme durables que des ressources qui sont générées de manière automatique, et qui ne nécessitent pas un renouvellement régulier.
Double-counting	Double comptage	3 (Ch VIII, para 1)	Le double comptage des réductions d'émissions réalisées dans des pays en développement mais soutenues par des contributions financières des pays développés devra être évité.

#### Gouvernance/architecture institutionnelle

High Level Panel/ Advisory Group on Climate Change Financing (AGF)	Panel de Haut Niveau sur les financements pour le changement climatique	2 (para 9) 3 (Ch. III, para 3)	Un Panel de Haut Niveau a été établi pour étudier les potentielles sources de financement, en particulier les sources innovantes et/ou alternatives, pour réussir le passage à grande échelle à long terme. Il présentera ses conclusions au Secrétaire-Général des Nations Unies le 29 octobre et à la COP16 à Cancún en novembre 2010.
Copenhagen Green Climate Fund	Fonds vert de Copenhague pour le climat	2 (para 8 & 10)	La constitution du Fonds vert de Copenhague pour le climat a été envisagée par l'Accord de Copenhague. Cette nouvelle entité serait chargée d'acheminer une part appréciable des financements fast start et de long terme également évoqués dans l'Accord. Le Fonds vert serait également chargé d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention. A noter : le texte de négociation retient l'idée de créer un nouveau fonds et lui accorde des fonctions similaires, mais rechigne à lui donner une appellation précise.

Under the guidance of	Sous l'égide de	2 (para 8), 3 (Ch. III, para 8)	Deux entités seraient placées sous l'égide de la COP (le Panel de Haut Niveau et le nouveau fonds pour le climat). Le processus de prise de décisions de ces entités serait guidé par la COP mais cette dernière n'aurait pas une voix déterminante ; elles garderaient une indépendance vis-à-vis de la COP.
Accountable to	Redevable à	2 (para 8), 3 (Ch. III, para 8)	Deux entités seraient redevables à la COP (le Panel de Haut Niveau et le nouveau fonds pour le climat). Elles auraient la responsabilité de rapporter ses actions et réalisations à la COP.
Delivery channel	Canal de distribution des financements	3 (Ch III, para 13 & 14 ; Ch V, para 6 ; Ch VI, para 12 ; Ch VIII, para 3)	Les financements peuvent transiter par de divers canaux de distribution, dont l'aide bilatérale et multilatérale, les financements et investissements du secteur privé, les instruments de marché (e.g. marchés de carbone), etc.
Operating entity	Entité opérationnelle	2 (para 10) 3 (Ch I.D, para 60 ; Ch III, para 8, 13 & 14; Ch V, para 6)	Les entités opérationnelles sont chargées de la mise en œuvre des mécanismes de la Convention. Le nouveau fonds pour le climat devrait rejoindre le Fonds pour l'environnement mondial (à qui la gestion du Fonds spécial pour le changement climatique et le Fonds pour les pays les moins avancés a été confiée) et le Fonds d'adaptation en tant qu'entités opérationnelles du mécanisme financier de la Convention.
(Financial) Trustee	Fiduciaire (administrateur financier)	3 (Ch. III, para 12)	Un fiduciaire est une entité qui assure la gestion d'une propriété de biens pour un tiers. La gestion du nouveau fonds pour le climat de l'UNFCCC sous l'égide de la COP pourrait ainsi être confiée à une autre entité.

## Glossaire des termes, acronymes et du jargon financiers de la négociation climat

ANGLAIS	FRANÇAIS	CONTEXTE <sup>9101112</sup>	EXPLICATION
Le cœur du processus MRV existant et futur			
Measure/ meas- urement/ measurable	Mesurer/ mesure/ mesu- rable	1 (para 1 b (i) & (ii)) 2 (para 5) 3 (Ch I.C, para 19-39; Ch I.D; para 62-63 ; Ch III, para 14 ; Ch VI, para 10 & 11 ; Ch VIII, para 1) 4 (Ch I.C, para 19-39, 48 bis ; Ch I.D, para 62-63 ; Ch III, para 3 & 14 ; Ch VI, para 8, 10-11 ; Ch VIII, para 1 & 3)	La collecte et la compilation des informations/données/statistiques à propos d'un objet (une action/un engagement/un soutien à l'action, les résultats de l'action)
Report/ reporting/ reportable	Notifier/ notification/ notifiable		La compilation et la publication / la mise en accès des informations pour l'analyse
Verify/ verification/ verifiable	Vérifier/ vérification/ vérifiable		L'analyse technique des informations, dont une évaluation compréhensive et objective de ce que les informations soient complètes, justes et de qualité.

<sup>9</sup> Plan d'Action de Bali (2007)

<sup>10</sup> Accord de Copenhague (2009)

<sup>11</sup> AWG-LCA texte de négociation de la session Bonn III en août 2010

<sup>12</sup> AWG-LCA texte de négociation de la session Tianjin en octobre 2010



Review	Examiner	3 (Ch I.C.1 para 24 ; Ch I.G ; Ch II para 7 ; Ch V para 7)4 (Ch I.C.1 para 24, 35, 36, 39, 42, 42 quarter & 63 ; Ch II para 7 ;	Les provisions de la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto mettent en place un processus d'examen technique des informations rapportées par les pays développés dans les inventaires nationaux par des équipes d'experts. Elles veillent aussi sur le respect de leurs engagements de réduction des émissions (QELROs) et de leurs engagements de soutien financier et technologique pour les pays en développement. Voir également : Expert Review Team
(In) compliance (with)	(Être en) conformité (avec)	3 (Ch I.C.1 para 19 & 27 ; Ch V para 6) 4 (Ch I.A para 4 ; Ch I.C.1 para 19 & 27 ; Ch I.C.6 para 59 ; Ch V para 6 ; Ch VIII para 2 & 6 quater)	Jusqu'à présent, le processus d'examen technique s'est focalisé sur la question de la conformité des résultats des actions d'atténuation des pays développés à leurs engagements de réduction des émissions (QELROs). Il est également prévu dans le futur système MRV des dispositions pour assurer que les résultats des actions des pays en développement soient en conformité avec leurs prévisions, au moins là où ces actions bénéficient du soutien international. D'une manière plus globale, le MRV des politiques, mesures et résultats de chaque pays doit être conforme aux dispositions générales fixées par la COP.
International consultation and analysis	Consultations et analyses au niveau international	2 (para 5) 3 (Ch I.C.2 para 41 & 43) 4 (Ch. I.C.1 para 24, 36, 41, 43, 43 bis, 43 ter, 43 quinquies & 43 septies)	Dans le régime actuel, un système de consultation et analyse des politiques climatiques nationales au niveau international n'existe que pour les pays développés (le processus d'examen technique). Dans le futur régime, les pays en développement devront communiquer sur leurs mesures d'atténuation dans leurs communications nationales. L'Accord de Copenhague prévoit des consultations et analyses au niveau international sur la mise en œuvre de ces mesures d'une façon qui permet « de respecter la souveraineté nationale ». Cette formulation reste vague mais semble indiquer un processus d'examen des informations communiquées comme dans le régime actuel, sans être pourtant assorti de sanctions.
<b>Objets du système MRV</b>			
Quantified (economy-wide) emissions limitation and reduction objectives/commitments (QELROs/QELRCs)	Objectifs/ engagements quantifiés de limitation et de réduction des émissions (pour l'ensemble de l'économie)	1 (para 1 b (i)) 2 (para 4) 3 (Ch I.C.1 para 14-17, 20, 23, 25 & Appendix 1) 4 (Ch I.C.1 para 14-17, 20, 23, 24, 25, 28 ter & Appendix 1)	Les QELROs, comme leurs frères jumeaux les QELRCs, sont les objectifs auxquels les pays développés se sont souscrits dans le Protocole de Kyoto. Leur objectif collectif pour la première période d'engagement (2008-2012) était de réduire leurs émissions de 5,2% par rapport à leur niveau en 1990. Les engagements pour la deuxième période d'engagement sont discutés dans le cadre de l'AWG-KP. D'une façon plus générale, les QELROs sont synonymes de tous les objectifs de réduction des émissions des pays développés au-delà de 2012 (inclus dans l'Annexe I de l'Accord de Copenhague). En revanche, la quantification des politiques climatiques des pays en développement reste partielle ; elle s'exprime soit de manière relative (réduction de l'intensité énergétique/carbone de l'économie, déviation par rapport à un scénario de référence « business as usual »), soit de manière sectorielle (réduction du taux de déforestation). Voir également : GHG emissions inventory



Nationally appropriate mitigation actions (NAMAs)	Mesures d'atténuation appropriées au niveau national	1 (para 1 b (ii)) 2 (para 5) 3 (Ch I.C.2 para 28, 30-33, 35, 44, 46, 48, 49 & Appendix 2 ; Ch III para 15; Ch VI para 1 & 10) 4 (Ch I.C.2 para 28, 30-37, 41, 46-49 & Appendix 2 ; Ch III para 15; Ch VI para 1 & 10 ; Ch VIII para 3)	Une notion introduite dans le Plan d'Action de Bali, les NAMAs sont les mesures d'atténuation que les pays en développement proposent volontairement de mettre en œuvre, soit de manière unilatérale, soit avec le soutien financier, technologique et/ou institutionnel des pays développés. Elles diffèrent des objectifs ou engagements de réduction des émissions (QELROs/QELRCs) en ce qu'elles se construisent par le bas (« bottom up ») et mettent l'accent sur les actions à engager et moyens à mettre en œuvre plutôt que les résultats en termes de réduction des émissions. Les NAMAs sont annoncées dans les communications nationales et aussi inclus dans l'Annexe II de l'Accord de Copenhague. La question de la vérification de la mise en œuvre des NAMAs est plus délicate. Il est prévu que le mode de vérification varie selon que la mise en œuvre est unilatérale, soutenue par les pays développés ou s'opère au travers un mécanisme de marché. Voir également : National Climate Action Plan ; Register
National Climate Action Plan (NCAP)	Plan d'actions national pour le climat	3 (Ch VI para 5, 7, 8 & 14)4 (Ch VI para 5, 7, 8 & 14)	Les plans d'actions nationaux pour le climat (un concept relativement récent) semblent regrouper les NAMAs dans un instrument unifié de planification au niveau national. Ils pourraient être inscrits dans le futur registre d'actions à créer dans le futur mécanisme MRV. Exemple : l'Inde. Voir également : Nationally appropriate mitigation actions ; Register
Low carbon development strategy (LCDS)	Stratégie de développement sobre en carbone	2 (para 2) 3 (Ch I.A para 3 ; Ch VI para 1, 5, 7, 8 & 14) 4 (Ch I.A para 3 ; Ch I.C.2 para 38-39 & 48 ; Ch VI para 1, 5, 7, 8 & 14)	La stratégie de développement sobre en carbone, élaborée en concertation avec toutes les parties prenantes, doit exprimer la vision globale de développement des pays en développement dans une voie à basse teneur en carbone. Dans l'idéal, la stratégie doit être résiliente, c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir s'adapter aux futures évolutions des conditions climatiques. La stratégie doit être rendue opérationnelle par la mise en place d'un plan d'actions national pour le climat et des politiques et actions en faveur du développement durable. Exemple : le Guyana. Voir également : Sustainable Development Policies and Measures
Sustainable Development Policies and Measures (SD-PAMs)	Politiques et actions en faveur du développement durable	3 (Ch I.C.1 para 23 ; Ch VI para 8 & 14) 4 (Ch I.C.1 para 23, 29 ter & 39 ; Ch VI para 6, 8 & 14)	Les politiques et actions en faveur du développement durable recouvrent un champ plus large que les NAMAs puisqu'elles regroupent l'ensemble des politiques et actions d'atténuation et d'adaptation. Elles pourraient être vues comme les instruments de mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de développement sobre en carbone. Elles devraient être rendues publiques soit dans les communications nationales, soit dans le registre d'actions à créer dans le futur mécanisme MRV. Voir également : Low carbon development strategy ; Registry
National Communications	Communications nationales	2 (para 5) 3 (Ch I.C.1 para 23 & 24 ; Ch I.C.2 para 29 & 38-41 ; Ch II para 4 ; Ch V para 4 & 7 ; Ch VII para 3) 4 (Ch I.C.1 para 21, 23 & 24 ; Ch I.C.2 para 29, 30 bis, 36-42, 48 & 59 ; Ch II para 4 ; Ch III para 14 ; Ch V para 4 & 7 ; Ch VII para 4)	Les Communications nationales sont les rapports soumis par tous les pays signataires de la Convention-cadre sur les actions, politiques et mesures qu'ils engagent pour mettre en œuvre la Convention. Les pays développés rendent des communications à des intervalles d'entre trois et cinq ans (la cinquième communication était à rendre au 1er janvier 2010, alors que les pays en développement sont pour la plupart en train de préparer leur deuxième ou troisième communication. Les communications nationales des pays développés doivent être conformes aux lignes directrices établies par décisions de la COP ; ceci est vérifié par un « examen approfondi » mené par une équipe d'experts internationaux (Expert Review Team). Quant aux pays en développement, leurs communications ne font pas l'objet de directives particulières. Au contraire, un soutien financier et technique leur est fourni pour les aider dans le processus de préparation de leurs communications. Voir également : Expert Review Team ; Consultative Group of Experts

GHG emissions inventory	Inventaire d'émissions de GES	2 (para 5) 3 (Ch I.C.1 para 23) 4 (Ch I.A para 4 ; Ch I.C.1 para 23, 24, 29, 32, 38, 39, 41, 42 & 42 bis)	Les inventaires d'émissions font l'état des lieux de l'ensemble des émissions qui ont lieu sur le territoire d'un pays. Si les pays développés sont tenus à produire des inventaires tous les ans (notamment pour s'assurer qu'ils respectent leurs engagements de réduction des émissions), les inventaires des pays en développement sont produits sporadiquement et ne sont pas de la même qualité. Le processus de leur constitution fait l'objet des lignes directrices et des conseils de bonnes pratiques du GIEC. Ils peuvent également être déclinés au niveau des secteurs, des entreprises et des projets (e.g. GHG Protocol). L'enjeu pour le régime post-2012 est d'assurer la transparence, la cohérence, la comparabilité, l'exhaustivité et l'exactitude des inventaires nationaux de tous les pays.
(Financial, technological and capacity building) support	Soutien (financier, technologique et pour le renforcement des capacités)	1 (para 1 b (ii), d & e) 2 (para 5, 8, 10 & 11) 3 (partout) 4 (partout)	Les pays développés se sont engagés à soutenir les efforts d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement en cohérence/ conformité avec le principe de responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives. C'est un engagement qui s'inscrit dès le début dans la Convention-cadre de Rio qui a été réaffirmé à maintes reprises dans le régime climatique (Protocole de Kyoto, Plan d'action de Bali,...). Les questions sur les conditions de provision du soutien, surtout financier, occupent une place centrale dans les négociations actuelles.
Architecture et le fonctionnement du système MRV			
Registry	Registre	2 (para 5)	L'Accord de Copenhague prévoit la mise en place d'un registre dans lequel les NAMAs des pays en développement seront inscrites. Les textes de négociation utilisent, dans le même contexte, le mot « mécanisme », mais ils parlent vraisemblablement de la même chose. Deux visions de registre se confrontent ; l'une le voit comme une manière de partager des informations sur les actions d'atténuation des pays en développement (un rôle de transparence), alors que dans l'autre le registre aurait un rôle plus opérationnel en assurant la coordination entre les actions des pays en développement et le soutien des pays développés.
Expert Review Team	Equipe d'experts chargée de l'examen	3 (Ch I.C.1 para 24) 4 (Ch I.C.1 para 24 ; Ch I.C.2 para 42)	Créés sous l'autorité de l'article 8 du Protocole de Kyoto, ces équipes d'experts sont chargées de l'examen des inventaires d'émissions nationales annuelles et des communications nationales rendues par les pays développés. Au travers une combinaison d'une revue documentaire et des visites sur place, les équipes vérifient que les inventaires sont complètes et justes et conformes aux lignes directrices établies par le GIEC, et qu'il y a accord entre les informations communiquées et la mise en œuvre effective des mesures de réduction des émissions et du soutien financier et technologique. Le cas échéant, l'équipe peut émettre des recommandations pour corriger des erreurs ou éléments de non-conformité. Dans le régime actuel aucun examen formel des inventaires d'émissions ni des communications nationales des pays en développement n'est effectué, mais cela devrait changer pour le futur régime. La question est de savoir a) qui conduira l'examen, b) par quels moyens, c) en appliquant quels critères d'analyse, et d) avec quels pouvoirs de correction ou de sanction.
Compliance Committee	Comité de contrôle du respect des dispositions		En cas de désaccord entre l'équipe d'experts et le pays dont l'inventaire d'émissions et/ou la communication nationale est en examen, l'équipe a la capacité de faire intervenir le Comité de contrôle du respect des dispositions pour trancher sur le désaccord. Cette possibilité confère une dimension politique au processus d'examen qui est, pour l'essentiel, technique.

Consultative Group of Experts	Groupe consultatif d'experts		Le rôle du Groupe consultatif d'experts, établi par décision de la COP, est de fournir du soutien technique (formations, ateliers, etc.) aux pays en développement et de les soutenir dans le processus d'élaboration de leurs communications nationales. Comme l'indique leur nom, il n'a qu'un rôle consultatif et technique.
Guidelines/guidance	Lignes directrices	2 (para 4 à 5) 3 (Ch I.C.1 para 22-25 & 27 ; Ch I.C.2 para 32, 35, 38, 41 & 51 ; Ch I.D para 62 & 63 ; Ch IV para 7) 4 (Ch I.C.1 para 20, 22-25 & 27 ; Ch I.C.2 para 29 ter, 30 bis, 32, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 43 ter, 48 bis, 51; Ch I.D para 62 & 63 ; Ch III para 9 & 14 ; Ch IV para 7 ; Ch VIII para 6 ter)	Des lignes directrices établies dans le système MRV aident les pays à comprendre et respecter leurs obligations de notification. En ce qui concerne les inventaires d'émissions, ce sont les lignes directrices et bonnes pratiques élaborées par le GIEC (IPCC Guidelines and Good Practice Guidance) qui s'y appliquent. Des lignes directrices pour la préparation des inventaires d'émissions et des communications nationales ont également été établies par décision de la COP. Les lignes directrices sont différenciées ; dans l'ensemble, celles appliquées aux pays développés sont plus strictes et exigeantes que celles appliquées aux pays en développement.
Metric	Métrieque		Selon leurs pratiques, les pays peuvent utiliser des métriques différentes pour mesurer et communiquer sur leurs actions, tant sur les moyens mis en œuvre que sur les résultats attendus. L'un des enjeux principaux de la construction du futur système MRV est de consolider les travaux des lignes directrices déjà mises en place pour avancer encore plus loin dans l'harmonisation des métriques. Ceci doit passer au travers l'adoption d'un socle commun de métriques permettant de comparer les actions des pays.
Objectifs du système MRV			
Tracking (of funding)	Suivi (des financements)		L'un des principaux objectifs du système MRV est d'assurer le suivi des financements liés au changement climatique, ce qui nécessite d'identifier des ressources financières nouvelles et additionnelles dédiées au climat et de rapporter sur ce sujet.
Matching (of support and actions)	Accord / regroupement (du soutien et des actions)	3 (Ch I.C, para 33 & 49)	Dans un souci de transparence, d'efficacité et de redevabilité, les actions d'atténuation des pays en développement devraient être accordées, le cas échéant, au soutien financier, technologique et/ou institutionnel des pays développés dont elles ont bénéficié. Les modalités de ce mécanisme de contrôle restent à définir.