Note de décryptage
des négociations sur le climat

Cancún, Mexique

du 19 novembre au 10 décembre 2010

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
Ken XIE

Novembre 2010

ISBN : 978-2-89481-077-4

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.

Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) 2009
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

Note de décryptage des négociations sur le climat

Cancún – CdP 16 – 2010

SYNTHESE

Message principal :

Des avancées sectorielles sont possibles à Cancún afin de renforcer les actions concrètes dans les pays en développement. Elles seront un message très positif pour tous ceux qui sont déjà passés à l'action et offrent une bonne opportunité pour sortir par le haut du rêve du « paquet équilibré » et des nombreux sujets épineux qui le composent.

1. Des avancées sectorielles sont possibles à Cancún …

Les négociations et la volonté de beaucoup d'acteurs dans le monde ont permis de progresser sur plusieurs sujets depuis Copenhague, et particulièrement grâce à la présidente des négociations -Mme Figueres- et au pays hôte de la conférence, le Mexique. Ils ont organisé durant cette année, avec de nombreux soutiens, un ensemble de débats, d'initiatives volontaires et de réunions de haut niveau sur des thèmes clés (MRV, forêts, financement, adaptation…) afin de faciliter la préparation de décisions sectorielles pouvant être validées à Cancún.

Ainsi, il est possible de prendre à Cancún plusieurs décisions sectorielles parmi lesquelles les plus matures concernent la forêt (REDD+) et la création d'un fonds vert pour le financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement :

- **Sur les forêts** : un texte de négociation était déjà très avancé à Copenhague et il comportait des progrès réels dans la construction d'un consensus : description claire des principes qui doivent guider les actions, confirmation d'un vision large des activités forestières incluant aussi la préservation et l'augmentation des stocks de carbone forestiers (vision REDD+, c'est-à-dire concernant la quasi-totalité des forêts de la ceinture intertropicale qui représentent la moitié des forêts mondiales), respect des populations forestières ou prise en compte de la biodiversité. Il ne faut pas à nouveau risquer que ce texte soit remis en cause et jouir maintenant de cette avancée en reconnaissant l'énergie déployée par tous pour le construire.
- **Sur le financement** : le travail réalisé en 2010 a permis de construire un quasi-consensus pour créer à Cancún le Fonds vert proposé dans l'Accord de Copenhague. Toutes les parties ont fait preuve de flexibilité et il semble possible de lancer à Cancún les travaux très opérationnels sur le mode de fonctionnement de ce Fonds vert, comme la composition des instances « équilibrée » nord-sud de gouvernance du Fonds. L'ordre de grandeur des financements de ce Fonds vert serait proche de celui de l'aide publique au développement actuelle (100 Milliards USD) et il faut faire un choix stratégique sur la manière dont les fonds seront alloués : s'agira t'il d'une grande banque centralisée du changement climatique, probablement lente à démarrer et marginalisant les « petits » acteurs? Ou bien d'un fonds souple capable de créer d'importantes synergies avec les principaux financeurs actuels des projets climat : banques nationales de développement des pays du sud, secteur privé et bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ? Le processus de la négociation ne peut que gagner à lancer dès Cancún ces travaux opérationnels qui vont mettre en valeur la solidarité internationale pour lutter contre le changement climatique.

D'autres décisions sont possibles à Cancún, notamment sur les technologies, l'adaptation, l'agriculture …

2. … qui vont renforcer les actions dans les pays en développement…

Ces décisions possibles à Cancún concernent des sujets important pour le monde de demain et pour les populations défavorisées :

- **la déforestation** est responsable de 17% des émissions de gaz à effet de serre et donc **sa réduction et la préservation de forêts** représentent **potentiellement 17% de la solution**. Les forêts fournissent aussi des biens et des services essentiels (ressources en eau, bois de feu, alimentation…). De plus elles abritent, pour certaines d'entre elles, une biodiversité qu'il faut mieux protéger. Ainsi, une décision REDD+ à Cancún **sera un premier écho aux conclusions de la récente Conférence de Nagoya sur la biodiversité**. Une avancée ambitieuse à Cancún sur les forêts dans les pays industrialisés (LULUCF) complèterait cette décision sur REDD+.
- **Le lancement du Fonds vert à Cancún peut dynamiser et renforcer le flux de financements des projets et des programmes d'action dans tous les pays en développement**. Il est complémentaire avec les progrès qui sont attendus à Cancún dans les processus de montage de projets et de plans de NAMAs.

C'est aussi une manière de progresser sur la mise en œuvre de l'Accord de Copenhague, certes incomplet, mais auquel 139 pays, dont les plus grands émetteurs, ont confirmé officiellement leur soutien. C'est un signe d'une réelle prise de conscience de la nécessité que toutes les catégories de pays s'impliquent dans la lutte contre le changement climatique. Et cela démontre la construction progressive d'un consensus dans certains domaines et une mise en mouvement au plus haut niveau dans les pays. Le développement des projets locaux et des financements nationaux et internationaux en témoignent : les exemples sont nombreux de pays qui avancent au niveau national : par exemple en Indonésie, au Vietnam et au Mexique dans la mise en œuvre de plans climat, en Chine en intégrant le climat dans le 12ème plan, en Afrique du sud qui vient de publier son plan intégré de ressources énergétiques, au Kenya

qui développe ses investissements de géothermie, au Gabon qui prépare un plan national climat et développement, en Colombie avec des projets urbains ambitieux, en République de Centrafrique qui progresse dans la gestion durable des forêts. ..

Mais ce n'est pas encore suffisant pour enrayer l'augmentation de la concentration de CO_2 : il faut faire plus et plus vite.

3. … et seront un message très positif pour tous ceux qui sont déjà passés à l'action…

Conclure la Conférence de Cancún en entérinant officiellement les décisions matures sur la forêt et sur le financement aurait un impact majeur. **Ces avancées seraient autant de messages positifs :**

- **pour tous ceux qui agissent déjà** et financent des projets « climat et développement »: sociétés privés finançant des projets, pays mettant en œuvre des plans d'action climat, collectivités locales déjà engagées dans l'action et toutes les ONG…
- **pour les pays en développement**, qui ont perdu confiance dans les promesses, souvent non tenues par le passé, des pays industrialisés, tant en termes d'actions que de financements.
- et **permettraient, progressivement, la construction et la consolidation d'un ensemble cohérent d'actions,** sur la route vers un accord global.

4. …et une opportunité pour sortir par le haut du rêve du « paquet équilibré » et des nombreux sujets non matures qui le composent.

En dépit d'une prise de conscience de l'urgence de la situation par de nombreux pays, la négociation peut être bloquée par ceux qui continuent à camper sur les positions refusant les moindres concessions et poussant, une fois encore, les débats sur les points de blocages. Les avancées sectorielles possibles pourraient se heurter à la volonté de certains Etats de considérer le paquet de négociation comme un tout indivisible et de ne pas vouloir avancer tant que d'autres sujets plus épineux n'auront pas été tranchés, comme le devenir du Protocole de Kyoto, les engagements chiffrés de réduction des pays industrialisés ou le cadre juridique contraignant.

Or, **le report des décisions sectorielles possibles à Cancún au motif qu'il faut un « paquet équilibré sinon rien », serait défavorable aux pays les plus pauvres, notamment en Afrique, pour qui la mise en place de nouveaux financements est une question urgente.**

Il faut dynamiser la négociation sur le « paquet équilibré » en proposant d'une part un calendrier sérieux de négociation et de travail pour tous les sujets qui ne sont pas encore matures, et d'autre part appliquer les méthodes qui ont permis d'avancer sur certains sujets. Par exemple, la méthode utilisée en 2010 sur le financement pourrait être appliquée à d'autres sujets. C'est un mélange subtil, piloté avec l'appui du secrétariat de la CNUCC, de discussions dans les sessions de négociation complétées par des réunions de représentants de groupes de pays et surtout impliquant des ministres et décideurs. Ainsi, le Mexique, avec quelques pays, a joué en 2010 un rôle discret mais efficace en animant le processus de négociation sur le financement. Une décision à Cancún sur le calendrier de négociation et sur une méthode responsabilisant par sujet une représentation équilibrée des groupes de pays permettrait ainsi de donner une nouvelle visibilité au processus, à même de rassurer les pays craignant que certaines questions litigieuses ne soient définitivement mises de côté. Et finalement, de parvenir à un ensemble cohérent et équilibré à même de répondre au premier défi à solidarité obligatoire auquel est confronté l'Humanité.

Les pays sont conscients de la nécessité d'avancer, et de la phase critique dans laquelle se trouve le processus de négociation, notamment du fait du blocage du processus américain. De nombreux sujets ne sont pas encore matures et demandent un effort accru dans la négociation.

Ces sujets peuvent progresser à Cancún (MRV, adaptation, technologies, engagements des pays industrialisés, cadre juridique, financement précoce**...). Le rapport principal de la note de décryptage les décrit et les analyse de manière pédagogique pour être un support accessible à tous afin de comprendre, de proposer et d'agir.**

Pour la première fois de l'Histoire à Copenhague, une négociation internationale a été ouverte au plus grand nombre, avec pour mot d'ordre la transparence et la démocratisation, faisant voler en éclats l'image d'un processus de négociation réservé uniquement à un cercle restreint d'initiés. La réponse aux nombreuses questions qui seront débattues à Cancún dépendra de l'engagement constructif de chacun des participants, ministres, ambassadeurs, responsables de ministères, scientifiques, élus locaux, représentants d'entreprises, ONG, journalistes…

Table des matières

I. Copenhague, un échec fondateur 8
A. La Conférence de tous les espoirs 8
1. Les espoirs investis ou la volonté de faire de Copenhague un évènement exceptionnel. 9
2. Les points en discussion à Copenhague 10
3. L'enchaînement des évènements : de l'euphorie au désespoir. 12
4. Le blocage américain 13
5. Des erreurs évidentes 14
B. L'apprentissage par la crise 14
1. Les écarts de positions entre pays 14
2. Un nouvel échiquier mondial 16
3. La question climat maintenant traitée au sommet 17
4. Les défaillances du cadre des Nations Unies 17
5. De la souveraineté nationale à la solidarité internationale 18
C. Les avancées de Copenhague 18
1. Vers un nouveau modèle de développement 18
2. Les financements précoces 19
3. L'engagement de transferts Nord-Sud de 100 milliards de $ en 2020 et les sources innovantes de financements 20
4. Le passage à l'action : les NAMAS et la REDD+ 21
5. La reconnaissance du rôle des collectivités locales 25
II. Du flottement de l'après Copenhague à la préparation de Cancún 28
A. Les sessions de Bonn et Tianjin : un processus qui s'enferre 28
1. Pour répondre au manque de confiance, la demande de transparence et d'inclusion de tous 29
2. Des blocages persistants 30
3. L'enlisement américain 37
B. Le lancement d'initiatives volontaires 40
C. Retour sur les grands rendez-vous de l'année 2010 41
III. L'état des négociations à l'ouverture de la Conférence de Cancún 45
A. La poursuite du processus de négociation dans l'intégralité de ses sujets 45
1. Les NAMAs et la REDD+ 46
2. L'adaptation 47
3. L'agriculture 49
4. Les transferts de technologies 50
5. La mise en œuvre des financements précoces « fast-start » 52
6. Les financements à long terme 53
7. Les règles MRV : la mesure, le rapportage et la vérification 75
8. La vision partagée 82
9. Les mesures d'atténuation 82
10. Le renforcement des capacités 83
B. L'ombre de Copenhague ou l'exigence d'un « paquet équilibré » 84
C. Le contenu possible d'un accord à Cancún 84

1. La Pré-CdP de México 84
2. Les décisions pouvant être prises à Cancún 85
IV. Les phases ultérieures de négociation et l'après 2012 87
1. Des bases nouvelles pour reprendre le débat sur le niveau d'engagement 87
2. La reprise de la négociation sur la nature du cadre juridique 90
3. Vers un nouvel imaginaire collectif et un accès de tous à un nouveau mode de développement 91
Annexe 1 – Problèmes et enjeux de définition des objets, indicateurs et méthodologies de calcul des règles MRV 97
Annexe 2 - Sur les difficultés d'instauration d'une loi Energie Climat aux Etats-Unis 98
Glossaire des termes, acronymes et du jargon financiers de la négociation climat 101

Financé par : l'Agence Française de Développement, l'Organisation Internationale de la Francophonie, l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie et le gouvernement de la région Wallonne

Remerciements pour leur contribution : Xing FU-BERTAUX, Alix MAZOUNIE

A l'ouverture de la Conférence de Cancún au Mexique (CdP 16), le flottement dans le processus de négociation, conséquence de Copenhague, est encore perceptible. Un sentiment d'échec résulte de l'impossibilité de résoudre deux défis majeurs que sont les engagements des pays industrialisés et l'architecture juridique du futur régime climatique. La conférence de Copenhague a également ouvert de nouvelles pistes : sur le plan des financements et du développement des actions.

Si Cancún ne sera pas la Conférence qui donnera naissance à un nouveau traité, elle devra pourtant marquer un pas décisif vers la restauration de la confiance, un passage généralisé à l'action et vers la construction d'un nouvel imaginaire collectif. Cette conférence devra ancrer dans les mentalités un certain nombre de valeurs et d'instruments indispensables à la mise en place progressive mais durable d'un régime de lutte contre le changement climatique et au final, d'un nouveau modèle de développement.

Afin de comprendre ce processus de négociation, il convient de répondre à plusieurs questions.

- *Pourquoi la Conférence de Copenhague a-t-elle suscitée de tels remous dans le processus de négociation ?*
- *Que s'est-il passé depuis cette conférence ?*
- *Quelles ont été les avancées et les réalisations concrètes de cette année 2010 ?*
- *Et, au final, que peut-on dès lors raisonnablement attendre de la Conférence de Cancún ?*

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 blocages;**
- **Eclairer les points de convergence possibles, et les options qui pourraient faire avancer le processus.**

Dans cette optique, le texte suit une logique historique : comprendre le présent et envisager le futur passe par une maîtrise du passé. La première partie de cette note sera donc consacrée à un retour sur la Conférence de Copenhague, « échec fondateur » (I) ayant marqué de manière indélébile les sessions de cette année (II). Ensuite, il s'agit de faire un état des lieux des sujets en débat à l'ouverture de la Conférence de Cancún et d'analyser les débouchés possibles (III). Enfin, et puisque que cette CdP s'ancre dans un processus de négociations qui doit être envisagé dans le temps et sur la longueur, il est utile d'envisager le calendrier de négociation potentiel dans le futur, et notamment de réfléchir à l'objectif ultime et nécessaire de ces négociations : la mise en place d'un nouveau modèle de développement (IV).

I. Copenhague, un échec fondateur

Un processus historique comme les négociations climat doit s'appréhender à la lueur des différentes séquences qui le constituent. Ainsi, les jeux d'acteurs actuels, les prises de positions, les blocages qui structurent aujourd'hui le processus de négociation et le débat portent la marque indélébile de ce qui fut une conférence sans précédent. Un retour sur cet « échec fondateur » s'impose.

A. La Conférence de tous les espoirs

C'est à la fin du film que l'on comprend l'histoire. Or, la Conférence de Copenhague n'a pas eu de fin. Ainsi, les multiples proclamations d'échecs ou de succès sont à relativiser.

Les événements historiques se caractérisent souvent par l'impossibilité des acteurs à les décrypter à chaud. Ce n'est qu'avec le temps que leur sens et leur portée se dégagent. Et que les erreurs, comprises et analysées, pourront ainsi ne pas être répétées.

1. Les espoirs investis ou la volonté de faire de Copenhague un évènement exceptionnel

Les attentes lors de la CdP 15 de décembre 2009, étaient élevées. 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.

Le produit de la Conférence de Copenhague présente un énorme décalage par rapport aux aspirations initiales. Ces dernières, peut–être surévaluées, ont conduit à une activité intense portant tant sur la scénarisation de la Conférence que sur les résultats attendus. En fait, il y avait au début de l'année 2009 un scénario implicite communément imaginé qu'il convient de rappeler. Après le lancement de l'actuel round de négociation 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, transferts de technologies.

Deux voies de négociation parallèles ont alors été initiées à Bali :

- la première sur les décisions à prendre dans le cadre du Protocole de Kyoto ou AWG-KP (notamment 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).

La Conférence de Copenhague devait être l'étape décisive d'un cycle de négociation intensif, marqué par le retour les Etats-Unis dans le processus un an après l'élection de Barack Obama.

Or les acteurs, dans leur désir de faire de Copenhague un succès, n'ont pas suffisamment pris en compte les difficultés rencontrées : Comment pouvait-on combler en quinze jours les défaillances des quatre années passées qui n'étaient parvenues ni à de réelles avancées dans les voies de négociation ni à les faire converger ? Ces deux réalités ont paralysé le processus, malgré les efforts déployés durant l'année 2009. Et, inévitablement, la déception fut à la hauteur des espoirs investis.

○ Un intense travail de préparation

En effet, durant l'année 2009, ce travail devait aboutir à deux textes de négociation : le premier devait définir les engagements chiffrés de réduction d'émissions pour la 2ème période du Protocole de Kyoto. Et le second -issu du groupe de travail AWG-LCA- devait, conformément au Plan d'action de Bali de 2007, étendre la mise en œuvre de la Convention de Rio en intégrant des dispositions nouvelles avec des modalités d'application et de ratification rapide.

○ Une montée en pression

Tous les acteurs ont voulu faire de la Conférence de Copenhague une réunion décisive :

- Les Nations Unies, afin d'assurer la continuité du Protocole de Kyoto au-delà de fin 2012 et de renforcer la mise en œuvre de la Convention de Rio de sorte que le document adopté soit soumis à ratification par les Parlements nationaux, ce qui prendrait au moins deux ans ;
- Les ONG et les médias avaient la volonté de sensibiliser davantage l'opinion, de faire pression sur les pays récalcitrants et de créer une dynamique ;
- L'Europe qui avait programmé sa décision unilatérale de réduction des émissions -20 à -30% ;
- Le gouvernement danois, qui accueillait la conférence, pour en tirer un bénéfice politique.

Il en a résulté un événement hors normes échappant à la maîtrise de ses organisateurs.

○ Une mobilisation historique

L'ampleur de la participation a été à la hauteur des attentes, avec 47.000 inscrits, soit quatre fois plus qu'auparavant. Ainsi, la Conférence de Copenhague est la réunion ayant concentré le plus de

responsables et de médias de l'Histoire : chefs d'Etat et de gouvernement, ministres, négociateurs, parlementaires, élus locaux, chefs d'entreprises, syndicats, ONG de toutes natures, journalistes, et télévision. Synonyme de démocratie et de transparence, la CdP 15 s'est ouverte dans une ambiance chaleureuse et sur un sentiment de force lié à cette participation massive et à l'enthousiasme de contribuer à cet événement historique.

○ Un sommet de chefs d'Etat

Le point d'orgue de la conférence devait être la réunion de 119 chefs d'Etat et de gouvernement le vendredi 18 décembre, jour de clôture. Cette session hautement symbolique devait déboucher sur un traité, ou tout du moins sur l'adoption d'une déclaration politique constituant un engagement suffisamment clair et précis pour permettre une transcription juridique rapide et évitant tout blocage majeur ultérieur.

2. Les points en discussion à Copenhague

Avant de décrire la phase finale de la négociation de Copenhague et d'en tirer des enseignements, il convient de revenir sur les principaux sujets de négociation.

○ La vision partagée des objectifs climatiques

Le point d'entrée dans la négociation a découlé des conclusions du 4ème rapport du GIEC : il est indispensable de limiter le réchauffement à moins de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Parvenir à stabiliser ainsi le climat nécessitera au minimum une division par deux des émissions mondiales des gaz à effet de serre d'ici 2050. Ce qui signifie que le mode de développement suivi par les pays pour leur industrialisation et l'amélioration des conditions de vie des populations, fondé sur l'usage des combustibles fossiles et la déforestation, doit changer. D'autres formes de développement doivent être inventées. Cela sera surtout contraignant pour les pays pauvres, qui devront être soutenus par un fort appui technologique et financier venant des pays industrialisés. La Conférence de Copenhague devait ainsi décider du climat terrestre pour ce siècle par un vote unanime des Etats. Faute de garanties de développement, l'adoption d'une vision partagée sur des objectifs climatiques futurs a buté sur l'opposition du G77 (groupe des pays en développement et émergents) à Bali, puis à Poznań.

Zoom sur : **Le 4ème rapport du GIEC**, qui représente la communauté scientifique mondiale spécialisée sur le climat, analyse les causes humaines du changement climatique et ses impacts actuels et potentiels. Dans ce rapport de 2007, le GIEC montre l'urgence de lutter contre le changement climatique et des actions à mener :

- Le réchauffement climatique doit être maintenu en dessous de 2°C par rapport à la température moyenne antérieure à l'ère industrielle. Au-delà, les impacts sur l'environnement mondial et la production agricole deviendraient insupportables et mettraient en péril l'approvisionnement en nourriture et en eau de régions parmi les plus peuplées du monde.
- Pour atteindre cet objectif de stabilisation de la température en dessous d'une hausse de 2°C, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront être divisées par deux d'ici 2050. Cela implique que les pays industrialisés réduisent en moyenne leurs émissions de 85% pour cette échéance.
- Enfin, pour assurer cette stabilisation, les pays développés devront réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Mais par inertie, le niveau de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère continuera d'augmenter après que le pic des émissions annuelles aura atteint son maximum. En conséquence, les émissions doivent vite diminuer entre 2010 et 2020 afin de ne pas dépasser une concentration de 450 ppm de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.
- Par ailleurs, les derniers développements scientifiques indiquent une nette aggravation des diagnostics par rapport au 4ème rapport du GIEC. Le maximum de réchauffement acceptable de 2°C par rapport à l'ère industrielle et les 450 ppm de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère ne semblent plus suffisants. Des travaux de prospective climatique portent non plus seulement sur l'horizon 2100 mais sur celui de l'an 3000 et indiquent une capacité trop lente de redescente de la concentration du gaz carbonique dans l'atmosphère. Dès lors, il faudrait s'imposer un réchauffement maximal de 1,5°C ainsi qu'une concentration maximale de 350 ppm. Il faudrait aussi retenir des objectifs plus contraignants de date du pic d'émission et d'objectifs de réduction pour 2020 et 2050 pour les pays industrialisés.

○

o Les engagements de réduction des pays industrialisés

Le rapport du GIEC stipulait que, pour garantir un réchauffement maximal de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, les pays industrialisés devraient réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Dans ce sens, des propositions d'engagement de réduction de leurs émissions ont été faites par les pays industrialisés, parfois revues à la hausse au fil des mois. Mais les dérapages des émissions de certains pays sur la période 1990-2007 ont été tels qu'il leur était devenu impossible de rattraper le retard accumulé. Dès lors, les propositions émises ne permettaient plus ni d'atteindre les chiffres demandés par le GIEC, ni d'entraîner les pays émergents à s'engager également. En conséquence, selon le Secrétariat de la CCNUCC, les chiffres annoncés par les pays industrialisés à Copenhague conduira à un réchauffement accru, probablement de 3°C.

o Le cadre juridique

Les difficultés actuelles prouvent à quel point le respect du cadre juridique est indispensable à toute construction de confiance et à toute avancée des négociations. Ainsi, le respect des engagements d'atténuation des émissions accepté par chaque Etat est directement conditionné par celui des autres pays. Pour être effectif, le respect doit s'appuyer sur la possibilité de sanctionner tout manquement aux engagements. Or, le Protocole de Kyoto a montré en la matière plus des insuffisances qu'un excès de contraintes.

***Zoom sur :* La difficulté de fixer des contraintes en droit international**

Fixer des contraintes en droit international est difficile du fait du principe de souveraineté attaché au principal acteur du droit international : l'Etat. Si un traité international a souvent une vocation universelle, il ne s'applique qu'aux Parties qui l'ont signé. Ainsi les Etats-Unis, n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto, ne sont aucunement liés par cet accord ayant pourtant pour but de réunir les pays développés, principaux émetteurs de GES. C'est donc la volonté et le degré d'engagement de chaque Etat qui, finalement, détermine ses obligations internationales.

Les mécanismes de sanction en droit international

1. Il y a une forme basique de sanction liée au non-respect d'un engagement international commune à chaque traité international : c'est la sanction morale, le jugement de la communauté internationale sur une Partie qui ne tiendrait pas ou violerait ses engagements. C'est ce jugement de la communauté internationale sur le non-respect par un Etat de ses engagements qui pousse, par exemple, le Japon à refuser une seconde période d'engagement. Le pays sait que son dérapage est trop important pour s'engager dans de nouveaux engagements, et il ne veut pas porter une étiquette de pays « délinquant ».
2. Le deuxième degré de sanction est constitué par des pénalités directement stipulées dans le corps d'un traité. Ainsi, le Protocole de Kyoto comprend des pénalisations en cas de non-respect des engagements. Les parties ne respectant pas leurs quotas alloués pour la 1ère période d'engagement verront leur excédent d'émissions reporté à la période suivante, augmenté d'une pénalité de 30%.
3. En cas de manquement grave aux règles internationales majeures (notamment en cas de violation de la souveraineté d'un autre Etat), le Conseil de Sécurité de l'ONU peut prendre une résolution afin d'imposer des sanctions économiques (embargo économique), ou –cas extrême- faire intervenir de force une coalition d'Etats membres contre l'Etat défaillant.

Concernant le droit de l'environnement, puisqu'il n'existe aucun « tribunal de l'environnement »[1], la sanction est avant tout morale. La grande difficulté avec le droit de l'environnement et plus particulièrement celui visant à lutter contre le changement climatique, est qu'il nécessite pour être efficace une concertation internationale sans faille. Mais il relève pourtant de domaines touchant aux compétences des Etats et nécessite avant tout des solutions d'ordre local.

L'absence d'organe visant le règlement judiciaire des différends et à même de sanctionner le manquement aux règles souscrites, constitue une entrave à la bonne application du droit international.

o L'implication des pays émergents

L'implication des pays émergents a été retardée par l'incapacité des pays développés signataires du Protocole de Kyoto à s'entendre sur des réductions en se hissant au minimum demandé par le GIEC et par les atermoiements américains. Les pays émergents tendent aussi à reporter à plus tard leur prise

[1] *Les pays ALBA poussent à la création d'un tel tribunal, chargé de juger les manquements aux engagements et aux atteintes à la Terre Mère.*

d'engagements, la priorité immédiate étant pour eux leur rythme de croissance économique. C'est pourquoi le G77 + la Chine a refusé toute différence de traitement entre pays en développement et pays émergents. Ces derniers avaient en outre peu à gagner dans la négociation. En effet, alors qu'ils étaient les principaux bénéficiaires du mécanisme de développement propre (MDP), ils devraient moins bénéficier des soutiens financiers futurs, ceux-ci étant destinés prioritairement aux pays les moins avancés et les plus vulnérables. Ils ont donc tardé à faire des propositions d'atténuation de leurs émissions. Néanmoins il faut souligner que la Chine, dès son 11ème plan, s'est fixé des objectifs sectoriels de réduction d'émissions ou d'amélioration des ratios production/énergie consommée. Avant Copenhague, la Chine annonçait encore au Sommet de Pittsburg de nouveaux objectifs de réduction et de reforestation. De même, le Mexique et l'Indonésie avait adopté un plan d'action « climat et développement », avec des objectifs chiffrés de réduction d'émissions par rapport à la tendance observée.

3. L'enchaînement des évènements : de l'euphorie au désespoir.

o Le fonctionnement des négociateurs

Les travaux avaient peu progressé entre juin et décembre 2009. Un blocage de la négociation tout au long de l'année 2009 a résulté d'une absence de mandat politique clair donné aux négociateurs par leurs gouvernements. Le maintien de deux voies de négociation parallèles a aussi fait obstacle à toute tentative de synthèse.

o Des négociateurs qui enrichissent, trient et bloquent

Les négociateurs, majoritairement des fonctionnaires de ministères et des ambassadeurs s'appuyant sur des experts, ont largement alimenté le processus de négociation avec de nombreuses propositions. Souvent même avec un degré de précision trop poussé contraignant trop fortement les conditions de mise en œuvre de ces propositions. En théorie, le travail de négociation vise ensuite à structurer le texte et à élaguer les propositions redondantes. Mais malheureusement, les négociateurs tendent à revenir sans cesse à leurs positions initiales. Et ce travail devient vite stérile. Sans mandat politique clair permettant des concessions, les négociateurs se sont enfermés dans des comportements de blocage, ne contribuant pas à construire une synthèse. Un déblocage ne pourrait que résulter d'un troc dans le cadre d'une négociation politique de fond.

o Cinq niveaux de négociateurs différents

Un autre obstacle s'est ajouté à ces difficultés chroniques : la multiplication des acteurs impliqués dans le processus de négociation et par conséquent aux connaissances très hétérogènes du sujet. A Copenhague, la négociation est ainsi passée successivement sous la responsabilité de cinq niveaux d'acteurs :

- Jusqu'au dimanche, les négociateurs habituels étaient en charge du dossier.
- A l'issue de cette phase, un accord a été trouvé retenant comme charpente du texte de négociation le texte proposé par la CCNUCC (plus précisément, par le président de l'AWG-LCA, M. Cutajar).
- A partir de là, les ministres se sont réappropriés le texte. La plupart d'entre eux étant sans mandat de négociation précis, ils n'ont pu progresser sur le texte, véritable imbroglio comprenant plus de mille points de désaccord.
- Le travail ministériel à peine commencé, la négociation a été transférée aux chefs d'Etat et à leurs cabinets. Beaucoup d'entre eux s'attendaient à une phase protocolaire visant à signer un accord presque achevé avec seulement quelques arbitrages majeurs à trancher. A l'inverse, la dernière journée a consisté pour 28 parmi eux en des séances marathon de rédaction d'un texte, après que celui préparé par les présidents des groupes de travail ait été écarté. Ces quelques chefs d'Etat ont ainsi rédigé et adopté l'Accord de Copenhague.
- Mais ce texte devant être adopté ensuite par l'assemblée plénière de la CCNUCC, il a de nouveau été soumis à tous les pays représentés soit par des ministres soit par les négociateurs initiaux, sans la présence des chefs d'Etat qui venait de le rédiger.

Ces transferts successifs, cumulés à des contraintes de temps fortes, n'ont réellement pu s'enchaîner, brouillant les choix et dégradant la qualité de l'accord final. La médiatisation hors normes de la Conférence, légitimée par la recherche de transparence et de démocratie, n'a pas été aussi sans revers : au fil des jours, la participation massive puis la mise à l'écart des ONG, les attentes accumulées, la charge symbolique attribuée à l'évènement ont débouché sur une perte de maîtrise organisationnelle et ont alourdi le climat de tension.

o Le passage de la transparence au huis clos

Le processus décisionnel a été perturbé avec l'arrivée des chefs d'Etat et de gouvernements. Ainsi, des négociations débutées à 192 sont passées brutalement avec leur arrivée, à un nombre très limité de pays « amis de la Présidence », suscitant ainsi un sentiment d'injustice chez les représentants des pays « exclus », chez les négociateurs dépossédés de leurs dossiers et des ONG interdites d'accès au centre de conférence à la fin. Si la nécessité de resserrer le processus pour parvenir à des décisions est évidente, le passage d'un niveau d'acteur à l'autre a été mal géré. Dès lors, l'Accord de Copenhague, issu d'une concertation en huis clos, pouvait difficilement être bien accueilli.

o Une conclusion dans la confusion et la frustration

La phase finale de la négociation avait bien commencé avec une ouverture américaine importante : l'acceptation inédite d'inscrire l'aide au développement dans un cadre pluriannuel. Hilary Clinton a ainsi proposé un financement par les pays développés à hauteur de 100 milliards $ à l'horizon 2020, avec d'ici-là une montée en puissance et diverses sources de financement, dont certaines innovantes restant à définir. Mais ce fut la seule avancée. La Conférence de Copenhague a ensuite débouché sur l'adoption par le groupe de chefs d'Etat et de gouvernement, d'un texte médiocre, ambigu sur bien des points et en retrait par rapport aux formulations antérieures proposées. L'adoption finale de ce texte lors de l'Assemblée plénière des Nations Unies a ensuite échoué à la fois du fait de l'opposition de certains pays et suite à des fautes de procédure.

4. Le blocage américain

La préparation et le déroulement de la Conférence de Copenhague ont été fortement conditionnés par l'attitude des Etats-Unis.

o Le retour du fils prodigue

L'arrivée en janvier de Barack Obama à la Maison Blanche a suscité un espoir parmi les pays signataires du Protocole de Kyoto. Pourtant, l'annonce en mars du refus américain de signer le Protocole de Kyoto n'a guère surpris car le dérapage de leurs émissions était devenu irrattrapable et le Protocole de Kyoto trop disqualifié dans le pays.

Spontanément, les négociateurs en ont tiré la conclusion qu'un nouveau protocole serait élaboré à Copenhague, dans lequel il faudrait transvaser le Protocole de Kyoto avec le moins de perte possible. Mais fin août, il était devenu clair que les Etats-Unis refuseraient également un nouveau protocole et que l'on s'acheminerait dès lors vers une simple déclaration politique accompagnée de modalités d'actions rattachées à la Convention de Rio. Le retour des Etats-Unis, tant attendu, a, en fait, plongé la négociation à Copenhague dans un flottement complet.

o Le travail inachevé du Congrès

Dès le départ, l'administration Obama avait clairement posé que le lancement d'une politique climatique nationale par adoption d'une loi au Congrès serait prioritaire et préalable à des avancées au niveau international. Or, le temps a manqué : si la Chambre des Représentants a voté un projet de loi, le vote du Sénat n'a pas pu avoir lieu avant Copenhague. Dès lors, il était clair que toute concession lourde faite à Copenhague, en anticipation du vote de la loi, risquait d'entraîner un vote négatif du Sénat.

o Un fusil à un coup

Tout devait donc se jouer à Copenhague dans les derniers jours. Soit aucune concession majeure ne serait faite par les Etats-Unis sur les trois points clés de la négociation -les engagements de réduction, la forme juridique de l'accord et les transferts financiers vers les pays les plus pauvres et vulnérables- auquel cas on irait à l'échec. Soit les Etats-Unis feraient des concessions majeures permettant l'accord tandis que l'enthousiasme généré par un succès de la négociation amoindrirait les oppositions internes aux Etats-Unis et grandirait la stature internationale de Barack Obama. Ils ont choisi la première option.

o Le difficile rapport aux Nations Unies

Mais les difficultés de position américaines ne s'arrêtent pas là. Leur rejet du Protocole de Kyoto découle de leur rôle de puissance dominante, qui ne veut se soumettre à aucun traité international assorti de sanctions. Plus que du rejet du Protocole de Kyoto en soi, c'est d'un rejet de toute possibilité de sanction internationale dont les Etats-Unis font montre, à l'image de leur refus de soutenir le Tribunal Pénal International (TPI). Or, les autres pays, notamment les pays émergents, les PMA et l'UE rejettent un traité qui ne garantirait pas sérieusement le respect des engagements.

5. Des erreurs évidentes

Au-delà de ces contraintes, la préparation de la Conférence de Copenhague n'a pas été à la hauteur de ce qu'elle aurait dû être.

- **Une lacune grave de travail d'objectivation**

Une négociation se conclut positivement quand chaque acteur peut évaluer la marge de manœuvre réelle de ses interlocuteurs. A Copenhague, chacun venait avec une grande incertitude sur l'adéquation de ce qui se négociait à son cas particulier. Le temps a manqué pour décrire les trajectoires possibles de prise en compte du changement climatique, et les rythmes socialement acceptables, pour chaque pays ou groupe de pays (pays développés, pays émergents et pays les moins avancés, pays les plus vulnérables...).

- **L'absence d'approche économique sérieuse**

L'apport trop isolé du rapport Stern n'a pas permis de faire avancer la représentation de la mutation que constitue la prise en charge du changement climatique. Cette dernière reste assimilée par un grand nombre de négociateurs à une source de surcoûts et de perte de compétitivité économique. Les bénéfices économiques d'une meilleure efficacité énergétique par les mesures d'atténuation n'ont jamais été suffisamment considérés comme un atout. Il est vrai que la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont aggravé ce manque et brouillé les cartes. Dès lors que la lutte contre le changement climatique reste perçue comme un handicap plus que comme une opportunité, les positions restent figées.

- **Une absence de hiérarchisation des sujets**

Il aurait aussi fallu mieux identifier les principales questions bloquantes, chercher les compromis possibles sur celles-ci, puis dénouer l'écheveau des autres sujets en débat. Or, il n'y a jamais eu de discussion réelle sur les priorités de chacun pour définir un ordre d'entrée dans la négociation. Les blocages découlaient pourtant tous de deux nœuds centraux : celui du niveau des engagements des pays industrialisés et du cadre garantissant leur respect et celui de la garantie pour tous les pays de l'accès au développement.

Par ailleurs, sur les points plus « faciles » (comme les sources de financement) à même d'instaurer la confiance et de prouver la bonne volonté de chacun, les pays n'ont fait aucune concession précoce qui aurait donné des gages. Au contraire, toute la négociation a fonctionné sur l'hypothèse d'un dénouement au dernier moment, au bord du gouffre. En effet, pour de nombreux négociateurs, avancer des propositions aurait engendré un risque supplémentaire sans garantie de contrepartie et aurait été synonyme de faiblesse.

B. L'apprentissage par la crise

Cette conférence a 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. Par l'ampleur des blocages qu'elle a montrée, 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 de manière criante, placé leur développement comme condition sine qua non de tout accord.

L'histoire progresse souvent à partir de l'intensité dramatique des événements. C'est ce qui s'est passé à Copenhague. Chacun a pu palper de façon sensible à quel point la question du climat ne pouvait être résolue que dans une obligation de solidarité, avec la participation active de tous les groupes de pays.

1. Les écarts de positions entre pays

La Conférence de Copenhague a révélé à la face du monde la gravité des dérapages de trajectoires des pays développés dans leur réduction d'émissions et dans leur promesse de financement, minant ainsi leur crédibilité. Ces pays, sur la défensive, ont été mis en accusation, par les pays émergents qui se sont appuyés sur cet argument pour refuser tout engagement quantitatif, et par les pays en développement qui, méfiants, attendaient des garanties afin que leur accès au développement soit assuré. Le positionnement et les intérêts, diamétralement opposés, des Etats ont conduit à un blocage complet, chacun campant sur ses positions sans lâcher prise.

Les écarts de position au sein des pays industrialisés

Un écart s'est creusé entre les pays industrialisés 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. Ainsi, si l'Union Européenne reconnaît ses avancées politiques, l'Accord de Copenhague ne saurait pour elle remplacer un accord global contraignant pour 2012. En revanche, les Etats-Unis présentent Copenhague comme un progrès et mettent en avant le fait que les deux tiers des Parties ont souscrit des engagements dans cet Accord, ce qui est davantage que lors du Protocole de Kyoto.

Zoom sur :**Les Etats-Unis**, qui connaissent un niveau d'émissions par habitant dramatiquement haut et des émissions en forte augmentation depuis 1990. Ils se sont maintenus dans une position marginalisée par leur refus de tout cadre juridique contraignant. Ils ont aussi déclenché 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. Ainsi, la question de validation des actions dite MRV (mesure, rapportage et vérification) a été au cœur des débats.

Zoom sur **: L'Union Européenne**, longtemps leader dans la négociation climat, n'a pu imposer sa position, car minée par ses divisions internes et par les difficultés d'intégration de ses nouveaux membres. Ainsi, elle passe l'essentiel de son temps à négocier avec… elle-même. Ce manque de coordination entre les Etats membres empêche l'Union de peser en tant que bloc. Pire, force est de constater qu'à Copenhague elle a été marginalisée lors du processus final de négociation : l'UE a accepté un texte de compromis conclu entre les Etats-Unis et la Chine, bien en-deçà de ses attentes. Et ce essentiellement pour ne pas quitter la conférence sans accord, ce qui aurait été synonyme d'échec total. La position de l'Union Européenne, sans doute critiquable, a pourtant évité d'aggraver les tensions avec les Etats-Unis ou la Chine.

Le G77+Chine

Le « G77+Chine », tiraillé par des tensions internes et des intérêts divergents, est de moins en moins soudé. Des « sous-groupes » se sont formés : 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 tensions viennent de l'écart de développement, de plus en plus criant, entre les pays émergents (le groupe BASIC) 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, leur niveau d'émissions avait 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.

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, souvent différents de celui des PMA et des pays vulnérables. 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. Une réunion des pays BASIC a eu lieu en janvier en 2010 à New Dehli (Inde) et ensuite trois réunions pour préparer Cancún. Elles visent à étudier les options pour ressouder le camp des pays en voie de développement, notamment par la voie d'un financement Sud-Sud accru.

Dans la négociation, ils partagent une position commune : le maintien des deux voies de négociation en gardant les catégories de pays fixées dans la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto (annexe I, pour les pays développés et non-annexe I pour les pays en développement, y compris les émergents), le caractère strictement volontaire des actions de réduction pour les pays non-Annexe I, le refus de fixer un objectif de réduction à moyen-terme, le refus de mentionner la date du maximum des émissions mondiales annuelles et d'un objectif à long terme quantifié de température limitée à 2°C.

La Chine se montre avant tout inquiète quant à un possible ralentissement de sa croissance

économique, ce qui déboucherait probablement sur des difficultés sociales internes. Elle affiche aussi, comme les Etats-Unis, sa volonté de préserver sa souveraineté nationale et rechigne à la prise d'engagements internationaux contraignants et au contrôle du respect de ceux-ci, alors qu'elle se fixe en interne des objectifs de réduction.

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.

L'émergence d'une nouvelle force – le groupe ALBA

Un nouveau pôle d'opposition s'affirme 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.

La place de l'Afrique dans la négociation climat

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 pays cherchent surtout non pas à avancer vers un but commun favorable à tous mais souvent à préserver leur souveraineté et leurs acquis. Difficulté à s'engager au niveau multilatéral, difficulté à faire confiance, et à envisager l'autre comme un partenaire pour un défi qu'il faudra, de toute façon, relever. La suspicion règne, et les pays tendent à justifier de moindres engagements sur le constat des médiocres performances des autres pays. En outre, l'absence de leadership, patent à Copenhague, a libéré les antagonismes. Ce processus s'aggravera encore si, dans le futur, les trajectoires d'émissions divergent des objectifs de stabilisation du climat issus des travaux scientifiques. Cela alimenterait un dangereux fatalisme. C'est donc le sérieux de la tenue des engagements des pays développés qui constitue le point d'entrée obligatoire. Il détermine ensuite le niveau d'action des pays émergents.

2. Un nouvel échiquier mondial

Les voix trop souvent silencieuses des PMAs d'Afrique, d'Amérique Latine, des pays les plus vulnérables et des petits Etats-Iles se sont élevées contre un Accord de Copenhague, vague et rédigé par un groupe de 28 chefs d'Etat et de gouvernement. Le refus d'accepter les conditions définies par les leaders traditionnels du processus (Union-Européenne, Etats-Unis, Japon notamment) s'était manifesté par de nombreux coups de semonce au cours des dernières semaines. Copenhague a été le témoin d'un rééquilibrage profond des forces en présence. Pour la première fois de l'Histoire aussi, l'Afrique a parlé d'une seule voix pour défendre ses intérêts, représentant la majorité des PMAs et s'exprimant de façon autonome par rapport au G77. Cette montée en puissance marque un profond bouleversement géopolitique : quelques Etats ne peuvent plus décider pour le reste de l'Humanité. La réussite de la lutte contre le changement climatique se fera avec tous, ou ne sera pas. Elle exige plus d'équité et d'articuler développement et lutte contre le changement climatique. Cela suppose que chacun dépasse ses rancœurs et s'applique à préparer un nouveau modèle de développement acceptable à la fois pour le Nord et pour le Sud.

3. La question climat maintenant traitée au sommet

A Kyoto, la question du climat avait été traitée au niveau des ministres de l'environnement, la voilà maintenant au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement.

o Le climat devient un enjeu majeur de politique international

Cette implication des chefs d'Etat a provoqué un bouleversement mais dans des conditions qui n'ont pas permis une résolution approfondie. Désormais, la lutte contre le changement climatique est au cœur des questions politiques majeures mêlant les relations nord-sud, l'aide publique au développement, la régulation économique internationale, les modèles de développement, le rôle du marché et la gouvernance mondiale.

La lutte contre le changement climatique est assurée par le politique au plus haut niveau et elle est devenue une des questions diplomatiques internationales majeures et un retour en arrière, malgré les difficultés, n'est plus possible.

o L'utilité d'un processus démocratique et transparent

La prise de conscience a été permise par l'ouverture des négociations au plus grand nombre, avec pour mot d'ordre Transparence et Démocratisation. Les médias, particulièrement présents, ont participé à l'information et à la sensibilisation de la société civile, dépassant l'image de négociations réservées à des cercles d'initiés. La dramatisation et la montée en tension des négociations constituent un processus indispensable pour focaliser l'attention et provoquer le débat à l'échelle mondiale. Ainsi, les tensions sont un point de passage malheureusement nécessaire pour que chaque pays accepte les concessions, les efforts et s'engage dans les transactions nécessaires.

4. Les défaillances du cadre des Nations Unies

Le sentiment d'échec à l'issue de la Conférence provient largement du fait qu'aucun cadre juridique solide n'ait été finalisé : l'assemblée finale de la CCNUCC a seulement « pris note » de l'Accord de Copenhague rédigé par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Or un cadre juridique contraignant est devenu d'autant plus indispensable que :

- Son caractère contraignant pouvait redonner confiance après les multiples manquements au respect des engagements souscrits à Kyoto ;
- Un accord devrait ouvrir la voie à un nouveau mode de développement ;
- Les pays industrialisés s'engageaient à apporter des financements nouveaux au profit des pays en développement, engagement qui ne pouvait être crédible que dans un accord contraignant.

Ces trois éléments pouvaient redonner confiance dans l'action collective pour atteindre des engagements ambitieux. On pourrait alors entrer dans un cercle vertueux en permettant la mobilisation forte des acteurs sur le terrain : entreprises, collectivités locales et citoyens. Une annonce faite, lors de la phase finale de la Conférence de Copenhague, qui aurait consisté à « vouloir travailler ensemble à l'élaboration ultérieure d'un nouveau traité » aurait suffi à faire basculer vers un sentiment d'enthousiasme. La mise en place d'un calendrier de négociation sur les sujets les plus difficiles aurait renforcé la crédibilité de cette annonce. Le constat à tirer de Copenhague n'est pas que le Protocole de Kyoto est trop contraignant, comme le pensent les Etats-Unis, mais plutôt qu'il ne l'est pas assez, de telle sorte que beaucoup de pays n'ont pas tenu leurs engagements, en toute impunité. D'où le malaise qui en a résulté et qui a poussé certains à vouloir dorénavant privilégier un passage à l'action via des accords restreints entre pays volontaires, tandis que d'autres soulignent la nécessité de réformer les Nations Unies.

o La gouvernance et l'absolue nécessité d'un nouveau traité

L'issue de la Conférence de Copenhague pointe la nécessité de s'inscrire dans le cadre solide d'un traité. En pratique, il faudra augmenter la pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs engagements jusqu'à un niveau qui restaure la confiance et permette de suivre des trajectoires collectives ambitieuses de réduction, afin de stabiliser le climat selon les indications des scientifiques. Ainsi, la déclaration de clôture de la CdP 15 d'Ivo de Boer, ancien secrétaire de la CCNUCC, insistait sur la nécessité de préparer un traité avec des engagements contraignants.

Mais 2010 sera encore une année blanche sur le plan de la préparation d'un nouveau protocole faute de vote de la loi énergie-climat par le Congrès américain. La négociation devra désormais tirer sa dynamique des actions de terrain avant que ces questions cruciales de gouvernance ne puissent être reprises. La création d'un cadre de gouvernance permettant la maîtrise collective du climat de la planète prendra des années.

Néanmoins, les critiques envers le système des Nations unies peuvent être tempérées : il faut garder à l'esprit que c'est la première fois que l'humanité fait face à une menace globale de cette ampleur. Il n'est donc pas étonnant que les institutions et le mode de travail des diplomaties en place soient mal adaptés à ce nouveau défi, qui appelle des relations internationales rénovées.

5. De la souveraineté nationale à la solidarité internationale

La question de la lutte contre le changement climatique, première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine, ne pourra être résolue sans une prise en charge par toute la communauté internationale car elle ne peut résulter des seules actions individuelles. En effet, le climat que connaît un pays est le résultat du fonctionnement de l'écosphère et donc des émissions issues de l'activité de l'humanité toute entière. L'évolution du climat de chaque pays échappe ainsi à sa souveraineté nationale pour être du ressort d'une souveraineté partagée portée par tous les pays de la planète. S'élever à ce niveau exige une transformation complète des relations internationales. Elles doivent dépasser le cadre constitué par le traité de Westphalie en 1648 qui a fondé les relations internationales modernes. Pour mettre fin à la guerre de trente ans, il a instauré le concept de souveraineté nationale. En exigeant le respect de la souveraineté des pays, il fixait des règles internationales pour mettre fin aux guerres de religion qui ensanglantaient l'Europe.

Le traité de Westphalie est mort à Copenhague. En effet, le blocage qui a résulté de cette conférence souligne l'obligation de franchir le pas vers une nouvelle étape de l'histoire humaine. Celle où la gestion collective de la planète surpasse les souverainetés nationales. Cette obligation de trajectoire collective, désormais affirmée, rend nécessaire :

- L'expression d'une citoyenneté planétaire,
- Une capacité d'engagement collective qui s'appuie sur la fiabilité de la tenue des objectifs acceptés par chaque pays dans la négociation,
- Une capacité de pénalisation des pays qui ne tiendraient pas parole, que ce soit sur les réductions d'émissions (pays annexe 1), les actions annoncées (pays non annexe 1) ou sur les financements (pays annexe 1)
- Un cadre juridique stable pour les acteurs économiques,
- Des systèmes de suivi précis des actions de chacun pour alimenter la confiance.

Cette crise a eu pour effet majeur de mettre les Etats face à leur responsabilité et à la réalité du défi qui s'impose à eux. La lutte contre le changement climatique ne pourra se faire sans une implication de tous et passe donc par la recherche d'un accord général et équilibré. Par nécessité, les pays industrialisés ont compris que toute négociation avec les pays en développement et émergents passerait par la question du développement et donc la mise à disposition de financements et de technologies. La signature d'un nouvel accord accepté par tous sera déterminée par l'avancée vers un nouveau modèle de développement, tant au nord qu'au sud.

C. Les avancées de Copenhague

A côté des graves échecs exposés précédemment concernant les engagements des pays industrialisés et l'incapacité à conclure un accord contraignant, la Conférence de Copenhague a été marquée par une avancée sur deux points fondamentaux :

- La reconnaissance de la nécessité pour tous les pays de passer à l'action tant pour l'atténuation des émissions que pour l'adaptation afin d'avancer vers un nouveau mode de développement ;
- La volonté de dégager des financements pour des transferts accrus nord sud avec une prévisibilité d'ici 2020.

1. Vers un nouveau modèle de développement

- **<u>L'avancée vers de nouveaux modes de développement par tous les pays</u>**

Cette importance de la question du mode de développement n'a été reconnue que bien tard dans la négociation. Ces dernières années, on n'était jamais entré dans le cœur du sujet : Quelles technologies ?

Quelles opportunités économiques ? Quels financements ? Il s'est ensuivi une attitude très défensive des pays en développement, allant jusqu'à des phases de blocage de la négociation. Ces pays, soutenus par les ONG, ont fait de la reconnaissance de leur accès au développement -et de la promesse d'aides financières et technologiques permettant d'y accéder- la condition à la signature de tout accord. L'absence d'avancée jusqu'aux derniers jours sur ces contributions financières des pays industrialisés a entravé l'avancée sur les dossiers techniques : l'adaptation, la lutte contre la déforestation, les politiques d'atténuation et les transferts de technologies.

Il est clairement apparu qu'un accord sur la stabilisation du climat ne sera possible que si un développement à bas niveau de carbone devient accessible à tous les pays et répond aux besoins des populations. C'est là un chantier gigantesque, reconnu pour la première fois à la CdP 15. L'Accord de Copenhague met ainsi en exergue l'importance du développement économique et social et de l'éradication de la pauvreté.

2. Les financements précoces

La question au cœur des attentes et des débats fut en 2010 celle des financements. En effet, la principale avancée de Copenhague fut l'engagement inscrit par les pays industrialisés dans l'Accord de Copenhague de financements précoces (fast start) pour la période 2010-2012, devant faire l'objet d'une répartition équilibrée entre adaptation et atténuation. Cet engagement de financements précoces à hauteur de 30 Md $, mis en avant par tous les pays, même ceux ne reconnaissant pas l'Accord de Copenhague, n'a pourtant pas de valeur contraignante. Selon l'Accord, ces fonds doivent être « nouveaux et additionnels » et dirigés en priorité vers les pays vulnérables - petits états insulaires (SIDS)- et les pays moins avancés (PMA) et l'Afrique.

Les analyses les plus récentes permettent de faire une estimation des montants de financements envisageables pour la période de financements précoces sur la base des différentes annonces des pays durant l'année : ainsi, globalement, le montant de 30 Md $ à fournir par les pays développés pour la période 2010-2012 sera atteint, avec 10 Md pour 2010. Mais il est très difficile d'identifier la part réellement nouvelle et additionnelle parmi ces financements. De nombreuses contributions consistent en effet en un changement d'affectation de l'aide publique au développement.

Source de l'étude	***Climate Analytics***[2]	***WRI***[3]	***Reuters***[4]
Montant global en $	**32,6Md**	**28,0Md**	**29,8Md**
Japon	15 Md	15 Md	15 Md[*]
Union Européenne (CE+Etats-membres)	≈10 Md	10,41 Md	9,59 Md
Etats-Unis	4,76 Md[§]	1,3 Md (2010) 1,725 Md (2011)	1,3 Md (2010) 1,9 Md (2011)
Canada	1,2 Md	392 M (année fiscale 2010-2011)	377 M (année fiscale 2010-2011)
Australie	599 M	582 M	504 M
Norvège	560 M (budget 2010)	357 M (budget 2010)	1 Md pour la lutte contre la déforestation
Suisse	≈130 M	143,8 M	136 M
Islande	aucune information	aucune information	aucune information
Nouvelle Zélande	aucune information	aucune information	aucune information

[§]2,18Md sont prévus dans les budgets 2010 et 2011 ; 1,58Md provient des crédits à l'exportation.
[*]11,87Md proviennent des fonds du « Cool Earth Partnership ». 5,3Md ont été dépensés fin avril 2010.

[2] http://www.climateanalytics.org/ *Briefing papers > Assessment of progress on fast-start finance commitments. (en date du 3 août 2010)*

[3] http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges *(en date du 2 octobre 2010)*

[4] http://www.reuters.com/article/idUSLDE67O1AA
http://www.reuters.com/article/idUSTRE67P36J20100826 *(en date du 26 août 2010)*

La contribution européenne, somme de l'engagement de la Commission Européenne et des engagements individuels des pays membres, serait de l'ordre de 2,7 milliards de $ pour 2010 et 10 milliards $ sur l'ensemble de la période de financements précoces. 61% des financements annoncés devraient être distribués via les mécanismes bilatéraux existants (dont 63% aux pays africains) et 39% vers les institutions multilatérales dont :

- le Fonds pour l'Environnement Mondial (108 M€) ;
- le Fonds d'Adaptation (72,4 M€) ;
- le CIF (208 M€) ;
- la Banque Inter-Américaine de développement (28 M€) ;
- le Forest Carbon Partnership Facility (20 M€) ;
- le Consultative Group on International Agricultural Research (20 M€).

Bien qu'il soit encore difficile d'analyser les projets prévus sur les financements précoces, il semble que la majeure partie des financements multilatéraux correspondent à des engagements qui étaient déjà pris avant Copenhague ou à des contributions automatiques des pays annexe 1 à des fonds ou à des initiatives multilatérales (cas du FEM et du CIF par exemple). En revanche, une part importante des financements bilatéraux de projets a été décidée après Copenhague et représente un réel effort vers un accroissement des projets « climat ».

o Le rôle des financements précoces

Ces financements précoces ne seront réellement utiles et novateurs que si leur usage est optimisé et dirigé vers des cibles particulières. Ainsi, leur rôle principal devra être de soutenir les pays en développement dans la préparation de la mise en œuvre des projets, programmes et plans d'atténuation et d'adaptation pour la période suivante, post 2012.

Ces financement devront pallier aux défaillances du Mécanisme de Développement Propre (MDP)[5] qui, à l'origine destiné aux pays en développement, a été principalement mis en œuvre dans les pays émergents en soutien à des projets industriels importants. Les pays les moins avancés, pénalisés par une faible capacité de montage de projet et une complexité administrative excessive, n'y ont guère eu accès alors qu'ils devaient en être les principaux bénéficiaires.

Les financements précoces devront effectivement être dirigés vers les pays les plus nécessiteux. Ainsi, la période 2010-2012 doit constituer une période de préparation des projets solides, afin de permettre que ces pays puissent attirer et utiliser de la manière la plus optimale possible les financements dits « de long terme ».

Les financements précoces devront être dirigés vers :

- 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 plus rapides ;
- l'élaboration des plans d'actions d'atténuation et d'adaptation, mis en œuvre au niveau national et non pas uniquement de façon ponctuelle ;
- pour avoir le meilleur effet de levier possible, il faudra privilégier les projets réplicables et rendant possible une approche par filière.

Ainsi, la disponibilité de financements suffisant pour la période 2010-2012 constitue un point crucial pour préparer la mise en œuvre des actions concrètes et conciliant développement et lutte contre le changement climatique sur le long terme.

3. L'engagement de transferts Nord-Sud de 100 milliards de $ en 2020 et les sources innovantes de financements

La question du financement de la lutte contre le changement climatique a connu une avancée substantielle avec l'engagement des pays industrialisés, inscrit dans l'Accord de Copenhague, de fournir des financements supplémentaires pour l'atténuation, les actions REDD+, l'adaptation, le développement et le transfert de technologies et le renforcement de capacités. L'Accord prévoit un financement progressif avec l'objectif de 100 milliards de dollars par an atteints en 2020 qui succéderait aux financements précoces.

[5] Cf : ¨partie sur Les financements à long terme, les mécanismes de Kyoto

Cet engagement de financement s'est accompagné du lancement d'un exercice d'analyse des possibles sources innovantes de financements. Un groupe de travail a été constitué[6]avec des personnalités reconnues pour leur expertise qui devait rendre son rapport avant Cancún. C'est une manière de rendre plus crédible les annonces de financements et de désamorcer les critiques sur les effets d'annonce liées aux mauvaises expériences passées de l'Aide Publique au Développement.

- **La nécessité de suivi et de vérification des actions et des engagements financiers**

La mise en place de moyens financiers importants a soulevé la question de la qualité de leur mise en œuvre. A la fois sur le plan de l'apport de ces financements par les pays industrialisés et de celui de la mise en œuvre des projets par les pays en développement. Il en a découlé la volonté d'instaurer un dispositif de mesure, de rapportage et vérification (MRV) des actions ainsi que la tenue de registres d'inscription des financements et des actions. Leurs modalités d'application restent à déterminer.

4. Le passage à l'action : les NAMAS et la REDD+

- **Les synergies entre sphères internationales et nationales**

Les négociations ne sont pas une fin en soi mais elles sont le catalyseur d'un mouvement de transformation de nos sociétés. Les frontières doivent être transcendées pour construire un cadre de concertation et d'action touchant l'humanité toute entière. Après avoir été le domaine d'implication des scientifiques puis des environnementalistes, la lutte contre le changement climatique doit être dynamisée par l'ensemble de la société civile internationale, des acteurs économiques et les collectivités publiques.

Il faut également que la négociation internationale soit en prise directe avec les politiques nationales, c'est-à-dire que les décisions des conférences internationales débouchent sur des débats parlementaires nationaux et irriguent ensuite les différents niveaux démocratiques territoriaux. Or, ce n'est encore guère le cas. Il est même à craindre que les difficultés de la négociation internationale ne servent d'alibi à des reculs au plan des politiques nationales, alors que celles-ci restent insuffisantes. En effet, le vrai risque encouru n'est pas la rédaction d'accords internationaux médiocres mais bien plus l'insuffisance de mise en œuvre des politiques sur le terrain. Il est donc important que le processus international entre dans une phase nouvelle, seule capable de dépasser les rancœurs et les frustrations : progresser dans la mise en œuvre sur le terrain et la nécessité de se focaliser sur les aspects opérationnels (REDD+, NAMAs, adaptation) et la mise en place des financements.

La grande avancée du cycle de négociation de Copenhague a été la prise de conscience, qui n'apparaissait pas dans le Protocole de Kyoto, de l'importance des processus d'initiatives partant du terrain 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 a été décisive. Elle montre que le processus international entre dans une phase nouvelle qui dépasse les rancœurs et les frustrations et incite les pays à progresser dans la mise en place des financements.

Sous la formulation de **NAMAs** *(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 NAMAs prendraient la forme d'actions et de plans nationaux présentés pour financement dans une instance à constituer – le Fonds Vert de Copenhague – avec ensuite mise en œuvre via des banques de développement selon des modalités à définir.

Il faudra ainsi clarifier dans les NAMAs :

- Les modalités d'enregistrement, en distinguant 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.
- La structure et l'échelle d'élaboration des projets, plans et programmes. On sort ainsi de fait de la logique du Mécanisme de Développement Propre (MDP[7]) qui consistait à monter un dossier de financement international projet par projet mais également du cadre du MDP programmatique, pour se diriger vers la conception de programmes sectoriels ou globaux.

[6] *Cf III, partie sur les financements*

[7] *Cf : ¨partie sur Les financements à long terme, les mécanismes de Kyoto*

Au pilier constitué par les engagements de réduction des émissions instaurées avec le Protocole de Kyoto s'ajoute maintenant un second pilier qui articule les actions nécessaires des pays en développement avec l'apport de transferts technologiques et financiers. Ce point constitue l'avancée décisive de l'Accord de Copenhague qui peut permettre un passage généralisé à l'action pour l'atténuation et l'adaptation.

***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 sera 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 le montant des transferts financiers alloués à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, mais également leur distribution.

Les objectifs climatiques globaux formant la vision partagée devront trouver leur traduction au plan de la réduction de la déforestation. Plusieurs soumissions ont ainsi formulé des objectifs spécifiques à la question forestière, et notamment :

- La division par deux la déforestation tropicale d'ici 2020 et
- 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 »[8] constituent un signal très positif pour la suite des négociations.

Sans attendre un accord global, il est nécessaire de pousser la mise en place rapide d'actions REDD+, qui seraient par la suite réintégrées dans un éventuel accord post 2012 et valorisées de la même manière que les actions émanant du Protocole de Kyoto. La mise en place d'actions pilotes devrait permettre aux pays d'avancer sur base volontaire en bénéficiant des financements précoces. Un projet de décision REDD+ était quasiment finalisé à Copenhague.

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 auront la preuve que réaliser des actions à des coûts raisonnables est faisable et en verront les bénéfices. Et seront alors d'autant plus incités à agir.

Ce qui a marqué l'année 2010, c'est donc la recherche d'un renversement de dynamique d'impulsion dans la gouvernance du changement climatique. Le processus, jusqu'à présent uniquement « top-down », est maintenant poussé par un processus « bottom-up ».

Il a pris la forme d'un appel à la présentation de NAMAs par les pays en développement, ceux-ci étant consignés dans l'Annexe II à l'Accord de Copenhague[9].

Certains pays ont décidé d'aller au-delà de l'annonce de mesures d'atténuation et ont annoncé des niveaux de réduction de leurs émissions ou de leur intensité carbone. Ces propositions sont résumées dans le tableau de la page suivante.

[8] *Cf : Partie II « les sessions de Bonn à Tianjin : entre le flottement de l'après Copenhague et la préparation de Cancún; B) La mise en place de deux voies séparées : le lancement d'initiatives volontaires.*

[9] Voir les mesures d'atténuation annoncées par certains pays non visés à l'Annexe I dans leurs soumissions dans l'Accord de Copenhague *(Source : Les résultats de Copenhague : les négociations et l'Accord, Séries politiques climatiques du groupe environnement et énergie, PNUD, février 2010)*

NAMAs d'ici 2020		Niveaux de référence	Mesures spécifiques
Brésil	36,1 à 38,9% de réduction d'émissions par rapport aux niveaux habituels	Niveaux habituels	• Réduction de la déforestation dans l'Amazonie et le Cerrado et restauration des pâturages • Utilisation accrue des biocarburants, de l'hydroélectricité et des énergies alternatives, pas de culture en semis direct, efficacité énergétique
Chine	40 à 45% de réduction dans l'intensité carbone du PIB	2005	• Augmentation de la part des combustibles non fossiles dans la consommation d'énergie primaire à environ 15% • Augmentation du couvert forestier de 40 millions d'hectares et du volume des stocks de forêts de 1,3 milliards de m^3 d'ici à 2020
Inde	25 à 30% de réduction de l'intensité carbone du PIB	2005	Les mesures sont de nature volontaire et n'auront pas de caractère contraignant
Indonésie	26% de réduction d'émission	Non précisés	Les domaines de focalisation : les tourbières, la foresterie, l'agriculture, les déchets, l'énergie et les transports
Mexique	30% de réduction des émissions par rapport aux niveaux habituels	Niveaux habituels	Réduction annuelle totale de 51 millions de teqCO_2 d'ici 2012
Afrique du Sud	34% de réduction d'émissions par rapport aux niveaux habituels	Niveaux habituels	• 42% de réduction par rapport aux niveaux habituels d'ici 2025 • La mise en œuvre dépendra des ressources financières, du soutien technologique et du renforcement des capacités fournis par les pays industrialisés
République de Moldavie	25% de réduction d'ici 2020	1990	A travers la mise en œuvre de mécanismes économiques mondiaux axés sur l'atténuation du changement climatique
République de Corée	30% de réduction d'émissions par rapport aux niveaux habituels	Niveaux habituels	
Maldives	Réaliser la neutralité carbone en 2020		• Le gouvernement est en train d'entreprendre des travaux détaillés sur la mise en œuvre de cette mesure • La soumission de cette mesure d'atténuation est volontaire et inconditionnelle
Costa Rica	Fournir, dans l'ensemble des secteurs de l'économie, un effort de transformation à long terme pour réaliser la neutralité carbone		Déviation importante d'ici 2021
Ghana	Gamme de mesures entreprises dans les divers secteurs sans mention de chiffres pour la réduction d'émission		Gamme de mesures identifiées dans les secteurs de l'électricité, du transport, de l'habitat et de l'industrie, ainsi que relativement aux combustibles liquides et gazeux, à la production de métaux, à la production végétale, à la foresterie, à l'élimination des déchets solides et au traitement des déchets

o La variété des projets contenus dans l'annexe II à l'Accord de Copenhague

L'Accord de Copenhague a inclus pour fin janvier 2010 un premier appel à propositions de réalisation de NAMAs de la part des pays non-Annexe I. Et tout au long de l'année, d'autres projets s'y sont ajoutés. Ces listes de projets couvrent de façon assez complète les champs à prospecter pour progresser dans une nouvelle voie de développement ; notamment dans les domaines de la production d'énergie, de la foresterie, de l'agriculture, de l'efficacité énergétique et du traitement des déchets. Sont par contre (à ce stade) moins représentés les projets concernant l'industrie, la gestion de l'eau et les transports.

Les actions ainsi présentées par les Etats correspondent à des projets déjà matures et souvent ayant déjà fait l'objet de réalisations concrètes, alors que les actions « absentes » le sont soit par manque de travaux préparatoires ou parce que leur mise en œuvre semble trop lourde et délicate (notamment en ce qui concernent l'urbanisme). Leur prise en compte sera aussi indispensable à l'adaptation des populations à la nouvelle donne climatique et énergétique. Il faudra donc élaborer des travaux préparatoires dans ces filières dès la période 2010-2012 de financement précoce, afin d'obtenir un déploiement massif des réalisations lors de la période post Kyoto. Certaines actions conjuguent atténuation et adaptation et peuvent être retenues au titre des NAMAs ou des PANA. Ces programmes sont à envisager dans une logique globale, de construction progressive de stratégies nationales à bas niveau de carbone. Leur première analyse met en valeur à la fois le grand nombre des projets possibles, l'étendue des champs d'action, les écarts de taille des projets, les différences de maturité des types d'action et l'attention nécessaire à apporter à leur cohérence dans un souci de développement durable. Il faudra également rechercher les synergies entre secteurs. Ces cohérences stratégiques à construire concernent notamment les liens entre : agriculture, forêt, ressource en eau et adaptation, transport et énergie et urbanisme et énergie, habitat, confort et adaptation. Réussir la phase de montage de projets de NAMAS sera décisif notamment pour les pays les plus vulnérables, qui sont aussi ceux qui ont le plus de difficultés à accéder aux financements.

Zoom sur les NAMAs présentés par les pays africains

L'analyse globale des projets présentés:

- Les pays africains présentent des projets dans des domaines très variés, preuve d'un grand potentiel pouvant être mis en œuvre rapidement et sans coût excessif.
- Les obstacles rencontrés dans le cadre du MDP pourraient ainsi être dépassés si les projets bénéficient des conditions nécessaires à leur maturation.
- Un regroupement en paquets (programmes ou plans) des projets qui sont souvent de petite taille permettra d'attirer plus de financements.
- Et, évidemment, de nombreux projets existent tant du côté des entreprises, des ministères que des collectivités territoriales qui ne sont pas remontés dans les brefs délais qui ont séparé la CdP de Copenhague et la fin du mois de janvier.

Les priorités des pays africains sont clairement dirigées vers :

- **La lutte contre la déforestation**, la restauration de forêts dégradées, l'afforestation (augmentation du couvert forestier), l'aménagement durable des forêts et la certification des méthodes d'exploitation, la constitution d'aires protégées, l'amélioration de la productivité agricole pour éviter l'extension de la culture sur brûlis.
- **L'efficacité énergétique** : la valorisation de l'utilisation des lampes à basse consommation, la diffusion de foyers améliorés et de modes alternatifs de cuisson, l'usage des énergies renouvelables.
- **L'urbanisme et la qualité de construction** : ces actions seront vitales en Afrique, du fait de la croissance démographique à venir. Le développement de ces pays nécessite de résoudre le problème de l'habitat informel et insalubre et de faciliter les déplacements et l'accès à des services indispensables. Enfin, une meilleure qualité de construction permettra de réduire des émissions de GES liées à une inadéquation des constructions actuelles au climat.
- **La formation et le renforcement de capacité** : Ils sont la base essentielle de toute stratégie de développement durable. Seuls la formation et l'apprentissage permettront d'assurer une appropriation des projets et des technologies et la qualité et de la pérennité des projets.
- **La question de la gouvernance** : un cadre institutionnel et juridique fort et stable est indispensable pour des stratégies durables de développement.

Il faut rattacher à cette initiative tout le dynamisme exprimé par les collectivités territoriales et 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, poussées par les collectivités locales, les entreprises et les citoyens.

5. La reconnaissance du rôle des collectivités locales

L'importance des initiatives partant du terrain concernant le montage de projets et de programmes de réduction des émissions n'apparaissait pas dans le Protocole de Kyoto. Elle s'est manifestée à Copenhague à partir du dynamisme montré par les collectivités territoriales. En pratique, ces dernières constituent le niveau institutionnel privilégié pour la préparation et la mise en œuvre des actions et 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 les deux raisons suivantes :

- Le déblocage de la négociation climat nécessite de construire la confiance, de faire la preuve que les pays agissent et qu'ils ont la volonté de mettre en œuvre des actions de réduction des émissions et d'adaptation. C'est donc à partir des collectivités territoriales que pourra provenir une telle dynamique positive et ensuite contribuer à relancer les négociations internationales.
- Cet échelon sera crucial dans et 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 être prêts à présenter des projets s'ils veulent bénéficier des financements précoces 2010-2012 prévus dans l'Accord de Copenhague. Et, même si le rôle institutionnel des communautés territoriales varie suivant les pays, les projets de types NAMAs 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 spécificités du territoire.

Les collectivités territoriales sont donc au centre des enjeux de lutte contre le changement climatique. Principales responsables des émissions nationales de GES 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 :

o L'élaboration de politiques sectorielles adéquates

Les décisions prises au niveau international n'ont d'effet que dès lors qu'elles trouvent un ancrage sur le terrain. Les collectivités territoriales ont donc un impact considérable sur la réussite ou l'échec de la lutte contre le changement climatique, selon leur ambition. 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 politiques incombant aux collectivités territoriales, et cela s'accentuera à mesure que les processus de décentralisation dans de nombreux pays progresseront. En élaborant leur plan d'organisation du territoire et en déterminant le fonctionnement des transports et des services, les collectivités ont une influence directe sur les émissions et peuvent agir via :

- la qualité de construction et les économies d'énergie dans les bâtiments,
- le développement de modes de transports doux et l'amélioration de la desserte en transports collectifs,
- la réduction de la vitesse routière,
- le covoiturage, l'incitation au télétravail,
- le développement des énergies renouvelables,
- une gestion optimale des déchets,
- les formes d'agriculture adaptées,
- les modalités de gestion des ressources naturelles (notamment la forêt),
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire.…

Les collectivités sont le bon niveau pour réaliser des plans d'actions intégrés. Elles élaborent des stratégies couvrant tous les secteurs émetteurs et coordonnent les actions prévus lors de l'élaboration

des schémas d'aménagement du territoire, des plans de déplacement urbains, des plans d'urbanisme… 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.

o 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'efficience d'un système MRV international passera par sa déclinaison au niveau national mais également territorial. D'une part car cela permettra de sortir d'une logique de contrôle maîtrisé entièrement par des experts internationaux et d'une approche purement technocratique, 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 et à une plus forte implication des collectivités sur les actions conduites sur leur territoire. Ainsi, c'est en parvenant à une articulation efficiente entre décisions nationales et mise en œuvre territoriale que pourra être relevé le défi du changement climatique. L'implication partout des collectivités locales implique un réel effort de renforcement de capacités, de sensibilisation et de formation des populations.

o 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, moins abstraite et plus proche des gens que l'Etat, aura 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. Et, au-delà, en explicitant la nécessité de progresser vers un nouveau modèle de développement et en rendant ce dernier désirable. 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 de l'enclenchement d'une dynamique en faveur de nouvelles pratiques quotidiennes. La population devra pouvoir adhérer à la politique conduite, sinon les efforts de lutte contre le changement climatique resteront ponctuels faute de changement des mentalités.

o La nécessité de plans climat territoriaux

De nombreuses collectivités territoriales, loin d'attendre passivement les avancées des négociations, conçoivent et mettent en œuvre des plans pour agir à leur échelle. C'est ainsi que le concept des plans climat visant à réduire les émissions et les impacts des changements climatiques à l'échelle territoriale s'est affirmé. Dans cette optique, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) réalise un « guide » afin d'aider les pays en développement à élaborer ce genre d'initiative.

***Zoom sur* : Les Plans Climat Territoriaux (PCT)** constituent un outil essentiel d'organisation de l'action pour les collectivités territoriales à la fois pour atténuer les émissions et pour s'adapter aux changements climatiques. L'élaboration des PCT repose sur une forte implication des services publics pour agir à travers leurs responsabilités directes, leurs compétences réglementaires (construction, transports, urbanisme) et leur capacité d'animation de tous les acteurs de leur territoire. La formation et la mobilisation des élus locaux porteurs du projet sont indispensables pour entraîner les autres acteurs du territoire et le grand public. La mise en œuvre des PCT est l'occasion de conjuguer les actions concrètes à court terme pour atteindre les objectifs chiffrés fixés (par ex : le « 3x20 » de l'Union Européenne) avec un cap à long terme (ex : la division par 4 à l'horizon 2050 en France).

En France, la loi Grenelle 2, adoptée en juin 2010, donne aux collectivités un rôle fondamental en rendant obligatoire l'adoption d'un PCT pour toutes les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants pour fin 2012.

Au niveau international, un partenariat conjoint entre le PNUD, le PNUE et les associations de régions à travers le monde a été mis en place pour renforcer les capacités des régions des pays en développement et émergents à formuler et à mettre en œuvre un Plan Climat Territorial Intégré.

***Zoom sur* : Les initiatives, réseaux et associations des collectivités locales**

Les collectivités locales prennent de plus en plus l'initiative, avec les acteurs clés de leur territoire, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques énergétiques et climatiques ambitieuses. Ainsi, l'association européenne Energie Cités et la Commission européenne ont lancé en 2009 la « Convention des Maires ». Les villes qui y adhèrent s'engagent volontairement, à échéance d'un an, à fournir un plan d'action pour réduire les émissions de GES et à dépasser les objectifs européens en matière d'énergie et de climat. Cela se traduit par l'élaboration d'un Plan d'actions pour l'énergie durable (SEAP), qui décrit les moyens envisagés pour améliorer l'efficacité énergétique et l'utilisation et la production d'une énergie moins polluante. A ce jour, la Convention des Maires compte plus de 1.600 villes européennes signataires.

Le C40, lancé en août 2006 à l'initiative de la Fondation Clinton, est un réseau de grandes villes à la fois du nord et du sud qui sert de forum d'échange sur les bonnes pratiques, surtout dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies vertes. Les programmes du C40 facilitent la coopération décentralisée pour renforcer les capacités des villes dans les pays en développement avec assistance technique sur les projets, la passation de marchés et le conseil financier.

Créé en 2004, l'association The Climate Group s'est élargie pour réunir à la fois des Etats, des régions, des villes et des entreprises en Amérique du nord, Europe, Chine, Inde et Australie. Elle vise à créer les conditions techniques, réglementaires et financières pour réaliser une « révolution propre » par un déploiement des technologies vertes à grande échelle.

S'inspirant du modèle du G20, le Gouverneur de la Californie Arnold Schwarzenegger a proposé à la CdP15 à Copenhague de mettre en place le « R20 », un appel adressé aux régions dans le monde qui se veulent leaders dans l'action pour le climat. Ce nouveau club, lancé au Sommet mondial de Gouverneurs pour le climat en novembre en Californie, cherche à impulser et accélérer la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation en développant les partenariats public-privé.

○ 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 villes du sud et l'importance grandissante des réseaux internationaux de collectivités territoriales (ICLEI, Convention des Maires, « C40 » des grandes villes, « R20 » des régions …). Les activités qu'elles conduisent au plan du partage du savoir et de pratiques et de transferts de technologies joueront un rôle décisif pour diffuser les options applicables et efficaces de réduction des émissions et de capacité d'adaptation. Ainsi, des réseaux de collectivités locales assurent le partage d'expériences et de savoir-faire et facilitent des jumelages entre villes du Nord et du Sud. En créant le « Réseau pour un climat neutre », le Programme des Nations Unies pour l'Environnement a contribué à la diffusion de l'idée de villes neutres en carbone, débouchant sur des projets phares comme Dongtan (Chine) et Masdar (Emirats arabes unis).

Tout cela contribuera à nourrir un climat de confiance dans la négociation. Les collectivités territoriales, plus détachées des motivations purement stratégiques et géopolitiques, peuvent ainsi développer des expérimentations et agir plus rapidement et efficacement. Il faudra donc les associer aux plans d'actions et aux mécanismes financiers, qui joueront un rôle majeur dans la mise en place par les pays en développement de leur NAMAs et PANAs. La condition de cette implication d'une action engagée par tous est la mise en place de mécanismes de transferts nord/sud de financements et de technologies adéquats.

II. Du flottement de l'après Copenhague à la préparation de Cancún

Les enseignements de Copenhague ainsi distillés, il convient de faire un bilan de cette année 2010 : Le processus de négociation a-t-il réussi à sortir de l'ombre de cette 15ème conférence ? Quelles ont été les réalisations concrètes opérées durant cette année ? Que peut-on espérer pour les sessions à venir ? Comment ces nouvelles bases de négociation pouvaient-elles, pendant 2010, ouvrir des perspectives pour la Conférence de Cancún ?

A. Les sessions de Bonn et Tianjin : un processus qui s'enferre

Un ensemble de questions a monopolisé le débat au cours des différentes sessions :

- Où en est-on concernant les promesses de financements précoces issues de l'Accord de Copenhague ?
- Comment s'est concrétisée l'importance reconnue à Copenhague de la construction des actions à partir du terrain, notamment à travers les NAMAs (Mesures d'Action d'Atténuation Appropriée à l'échelle Nationale) ?
- Quel avenir pour le Protocole de Kyoto ? Quelles sont les solutions envisageables afin d'éviter un vide juridique post 2012 ?
- Quelles peuvent être les sources de financement à long terme ?
- Quelles options nouvelles pourraient émerger afin de dépasser le sentiment d'échec consécutif à Copenhague ?

Suite à Copenhague, il s'est avéré indispensable de repartir sur de nouvelles bases, avec le renouvellement du secrétariat de la CNUCCC, et d'affirmer d'entrée comme principes de base pour l'année 2010 la transparence, l'équité et l'efficacité.

Cette nécessité a été pourtant renforcée par le fait que la Conférence de Copenhague a été immédiatement suivie par une offensive des « climato-sceptiques » et une remise en cause du GIEC. La qualité des travaux du GIEC a finalement été confirmée mais la nature des commanditaires de ces offensives reste incertaine et contraste avec la rigueur des travaux supervisés par les leaders de la communauté scientifique.

***Zoom sur* : la controverse sur le GIEC**

Trois événements ont traversé le monde des scientifiques du climat, fragilisant la confiance du public en leur travail.

- Le piratage des échanges de courriel entre les scientifiques du *Climate Research Centre* à l'Université d'East Anglia en Angleterre révélait des soupçons de manipulation et censure des données. Mais les enquêtes multiples, dont celle des autorités universitaires et policières, ont déchargé les scientifiques de toute malhonnêteté intentionnelle.
- L'accusation de conflits d'intérêts impliquant le Président du GIEC, M. Rajendra Pachauri, a mené à la remise en cause l'impartialité de ses travaux. Or un audit du cabinet Ernst & Young a permis d'affirmé qu'il n'avait tiré aucune bénéfice monétaire personnel de son engagement en tant que Président du GIEC, ni du Prix Nobel que lui a été accordé.
- L'erreur détectée dans le 4ème rapport du GIEC prévoyant la fonte des glaciers himalayens en 2035, au lieu de 2350, en s'appuyant sur une source non-académique, a eu l'effet de nuire à la crédibilité de ses travaux. L'*InterAcademy Council*, chargé de l'enquête approfondie, a cependant considéré que les conclusions du rapport, malgré l'erreur, restaient valides, se contentant dans son rapport de quelques recommandations sur le mode de fonctionnement du GIEC.

Ainsi les enquêtes indépendantes lancées ont disculpé les acteurs des accusations qui leur étaient adressées, réaffirmant les bases scientifiques solides des thèses sur le changement climatique.

1. Pour répondre au manque de confiance, la demande de transparence et d'inclusion de tous

o Le remaniement du Secrétariat de la CCNUCC et les changements d'acteurs

La confiance dans le Secrétariat de la Convention a été ébranlée par le désordre et l'opacité dans lesquels s'est achevée la négociation de Copenhague. L'annonce de la démission le 18 février 2010 du Secrétaire Exécutif de la CCNUCC, M. Yvo de Boer, a été perçue à la fois comme un constat d'échec de Copenhague mais également comme une volonté de repartir sur de nouvelles bases.

Le 18 mai 2010, Mme Christina Figueres, du Costa Rica, a été désignée par M. Ban Ki Moon à la succession de M.Yvo de Boer. La nomination de cette diplomate issue d'un pays vulnérable et particulièrement actif dans la lutte contre le changement climatique (objectif de neutralité carbone annoncé d'ici 2020) est un message clair de la part des Nations Unies : ce changement témoigne de la volonté de regagner la confiance des pays en développement, notamment des plus vulnérables.

o Le débat sur le mandat accordé au Secrétariat de la CCNUCC

Les mots clés exprimés au lancement du processus début 2010 ont été Transparence et Efficacité. Lors des trois sessions tenues à Bonn (avril, juin, août), la question de la légitimité des présidents des groupes de travail à émettre des propositions a fait débat. De nombreux pays étaient réticents à leur accorder un mandat large, qui leur permettrait de prendre l'initiative de textes de négociation. Le rejet des deux textes de « facilitation » préparés par la nouvelle présidente du groupe de travail ad hoc sur la Coopération à Long Terme de la Convention (LCA), Mme Margaret Mukahanana-Sangarwe (Zimbabwe), dont la nomination a pourtant fait consensus, fut la preuve du difficile équilibre à trouver pour le nouveau Secrétariat entre gagner la confiance des pays et faire avancer le processus. De nombreux pays ont insisté sur le fait que les textes de négociation devaient résulter des propositions des pays, le secrétariat de la CCNUCC s'en tenant à l'organisation des débats.

o Les programmes du groupe de travail ad hoc sur la Coopération à Long Terme de la Convention (AWG-LCA) et du groupe de travail ad hoc sur le Protocole de Kyoto (AWG-KP)

A la fin de la CdP 15, les deux groupes de travail ont reçu mandat par l'assemblée plénière de poursuivre leur travaux. Dès lors, la question qui a dominé les débats lors des premières sessions de négociation de 2010 fut celle de l'intégration de l'Accord de Copenhague dans ce mandat. En fait, cela renvoie à la reconnaissance par tous de l'Accord de Copenhague.

La réticence de certains pays vis-à-vis du texte issu de Copenhague a deux motifs :

- *le manque d'ambition du texte de l'Accord de Copenhague qui, s'il était adopté officiellement comme base de travail, pourrait marquer des reculs de la négociation, notamment par un abandon du Protocole de Kyoto ;*
- *le refus que la négociation ne passe du cadre des Nations-Unies à un cercle restreint de pays largement dominé par les pays développés et les pays émergents, marginalisant ainsi les pays les moins avancés.*

Et pourtant, 139 pays ont confirmé officiellement leur soutien à l'Accord de Copenhague. Ces pays représentent la plus grande partie des émissions de CO2 actuelles et à venir (88% des émissions en 2006). Ils reconnaissent ainsi certaines avancées de l'Accord de Copenhague, comme l'annonce de financement (30 milliards de dollars US sur trois ans de financements précoces, 100 milliards de dollars US par an à partir de 2020, la priorité du soutien aux pays les plus vulnérables sur l'adaptation ou l'importance de la forêt (REDD+).

L'intégration de l'Accord de Copenhague dans un futur texte de négociation a donc complexifié le débat et souligné les divergences. Ainsi, certains pays comme les Etats-Unis ou le Japon insistent sur la légitimité de l'Accord de Copenhague et le posent en texte de base pour la suite des négociations, ce que refusent certains pays en développement et notamment des pays d'Amérique latine et des Etats-îles. De plus, les engagements des pays industrialisés, inscrits dans l'Annexe I à l'Accord de Copenhague, ont une valeur avant tout politique et la question du respect juridique des obligations reste entière. Il est évident que l'approche par des engagements volontaires n'apporte pas les garanties d'un engagement juridique tel qu'attendu par les pays en développement.

Autre question, le Protocole de Kyoto pourrait-il être amendé afin d'inclure les engagements issus de Copenhague ? Cela semble peu probable et peu souhaitable, car les Etats-Unis seraient d'office exemptés de tout engagement faute de ratification du Protocole. Cela reviendrait aussi à acter un niveau des engagements issu de Copenhague très en-deçà de celui issu des travaux du GIEC.

Pour surmonter ces difficultés, à la fin de la session de Bonn II d'avril, la présidente de l'AWG-LCA a pris l'initiative de rédiger une synthèse en reprenant les éléments faisant consensus entre l'Accord de Copenhague et les textes travaillés dans les groupes de travail. Par ailleurs, il a été décidé à Bonn I que les AWG-KP et AWG-LCA continueraient leur travail séparément. Mais de nombreux pays (dont l'Union Européenne) ont tout au long de l'année œuvré pour une coopération accrue entre les deux voies et pour la continuité du Protocole de Kyoto.

Ainsi, les quatre sessions tenues depuis Copenhague n'ont permis ni de régler les questions de procédure ni de réunifier le processus de négociation.

2. Des blocages persistants

En principe, deux options se profilaient pour 2010 :

- Soit le paquet de négociation restait un bloc, indivisible, avec le risque évident de retomber sur les mêmes points de blocage et donc de faire stagner le processus de négociation dans son ensemble ;
- Soit les deux points de discorde (à savoir les engagements de réduction et le statut juridique du futur accord) étaient mis de côté, pour un temps, afin de faire avancer des points opérationnels urgents et plus consensuels : la mise en place des financements, le soutien aux projets d'adaptation et d'atténuation (dont REDD+), les transferts de technologies…

Vu l'état actuel du processus et l'urgence de la situation, la voie la plus rationnelle aurait été de pousser certains aspects, sans pour autant oblitérer le fait qu'il faudrait, inévitablement, revenir au moment le plus opportun sur ces deux questions délicates. Cette possibilité d'avancer sur certains points en compartimentant la négociation, option retenue pour la session de Tianjin et virulemment défendue par Mme Figueres, sera celle cadrant le débat à Cancún. Les pays, conscients du tournant majeur dans lequel se trouve la négociation et de la conséquence dramatique d'un nouvel échec à Cancún, semblent d'accord pour avancer sur les aspects les plus matures. Ceux-ci ne nécessitant que des affinements, ils pourraient être opérationnels début 2011.

Mais les sessions à Bonn (en avril, en juin et en août) ont été marquées par la tension et l'inquiétude, palpables, des pays en développement. Des Etats, tout en ayant conscience du fait qu'il ne fallait pas espérer obtenir un texte juridiquement contraignant (de type protocole) à Cancún mais l'adoption de décisions rattachées à la Convention de Rio, ont en réalité continué à envisager les sujets à aborder comme un tout indissociable, au nom de l' « équilibre » global de la négociation. Au fil des séances, il s'est avéré que des pays n'avaient aucunement l'intention de mettre de côté les deux sujets clé, objet des tensions : les engagements de réduction et la nature juridique du futur accord. Et l'on se retrouvait dès lors face aux mêmes obstacles, aussi indépassables qu'à Copenhague.

○ Le devenir du Protocole de Kyoto

Le principal point d'achoppement à Copenhague qui sera encore au centre de la prochaine conférence est celui du devenir du Protocole de Kyoto. Ce texte est le seul accord contenant des engagements de réductions juridiquement contraignants pour les pays industrialisés, la première période d'engagement arrivant à échéance en 2012.

Or, la Conférence de Copenhague n'a pu déboucher sur un texte faisant consensus prenant la relève pour la période post 2012. Si l'Accord de Copenhague est un document politiquement important, il ne peut se substituer au Protocole de Kyoto. Les questions de la structure juridique du futur régime de lutte contre les changements climatiques et de la poursuite du Protocole de Kyoto ne trouveront certainement pas de réponse à Cancún. Pourtant, il est apparu tout au long de cette année que les pays n'étaient pas prêts à mettre de côté cet acquis des négociations et ont maintenu leurs exigences.

○ Les positions face au devenir du Protocole

Les positions, sous- tendues par des intérêts très variables, sont clairement affichées :

D'une part, les réfractaires au Protocole de Kyoto, avec à leur tête les Etats-Unis qui ne l'ont jamais ratifié et ont réaffirmé toute l'année durant qu'ils ne le feraient pas, en pointant le fait que cet accord regroupe des pays dont les engagements ne représentent que 30% des émissions mondiales. Le Japon est également contre une seconde période d'engagement, ainsi qu'il l'a spécifié dans ses soumissions en vue de Tianjin et de Cancún. En réalité, le pays n'est pas contre ce protocole, qu'il a ratifié, mais contre le fait de le prolonger, pour deux raisons principales :

- les Etats-Unis et les pays émergents n'ont dans son cadre aucun engagement contraignant ;
- ce pays « engagé » sait qu'il ne pourra, en dépit de sa bonne volonté, remplir ses engagements et ne veut pas risquer de manquer à sa parole.

D'autre part, les fervents défenseurs de Kyoto, menés par les pays en développement, voient en lui leur seul moyen de pression sur les pays industrialisés et réclament donc l'amendement du Protocole, avec le soutien de l'Union Européenne qui, même si elle se dit flexible, pencherait pour une prise rapide d'engagements de réduction pour la seconde période post 2012.

Ces positions divergentes conduisent à un blocage complet des négociations, à la fois sur la question des engagements des pays et sur la possibilité d'un futur accord juridiquement contraignant. Et cela rapproche de plus en plus de la menace d'un « vide juridique » dramatique, alors même que le besoin d'un régime efficace de lutte contre le changement climatique se fait pressant du fait de perturbations du climat. Ce blocage met en péril les mécanismes liés à au Protocole. Si aucun amendement n'est fait pour assurer leur continuité dans le régime post 2012, il faudra inévitablement que des décisions de la CdP prennent le relais du Protocole de Kyoto pour pérenniser les mécanismes de flexibilité et les fonds, le temps qu'un autre protocole n'émerge.

Mais même dans ce cas une incertitude subsiste : quelle sera alors la confiance des marchés financiers du carbone dans un dispositif non adossé à une obligation de respect des engagements par les pays Annexe 1 ?

○ Les mécanismes de Kyoto

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 (MDP et MOC) 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. Ce sont surtout les projets industriels les plus 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, n'y ont guère eu accès alors qu'ils devaient en être les principaux bénéficiaires.

- ***Le bilan des mécanismes*** [10]

De l'expérience des mécanismes de Kyoto depuis 2005 peuvent être tirées d'importantes conclusions :

- Un résultat peu significatif de réduction effective des émissions du fait d'un effet d'aubaine dans les marchés de permis des pays développés.
- Des actions trop ponctuelles dans les pays en développement, sans effet de levier sur leur filière ou leur secteur et de nombreux abandons de projets du fait de la surcharge du bureau exécutif du MDP.
- Le secteur bancaire s'est fortement impliqué dans ces mécanismes. C'est là un aspect positif mais il découle plus de l'attrait pour des mécanismes financiers sophistiqués que de la volonté d'y consacrer les masses financières nécessaires. Progressivement, chaque organisme ou établissement bancaire a mis en place un fonds climat, mais ses activités sont souvent ponctuelles et de faible ampleur.
- Les coûts de transaction de ces mécanismes sont très élevés. Ils constituent des charges importantes pour les pays et surtout pour le secteur privé. Ils sont peu intéressants en dehors des grandes opérations industrielles.
- Il s'est avéré impossible de créer des mécanismes fongibles entre eux. C'est-à-dire qui rendent possible des échanges de carbone entre tous les mécanismes : les échanges de permis entre Etats, entre industriels, là où des dispositifs de type ETS européen existent, le MDP, la MOC, la REDD+… Cette fongibilité génèrerait des basculements au profit des opérations dans les filières les plus avantageuses et délaisserait des interventions structurantes et déterminantes à terme mais à coût du carbone plus élevé. On a ainsi constaté que les projets d'efficacité énergétique étaient négligés par le MDP par rapport à des projets de taille unitaire importante et de rentabilité plus rapide. Il faudra trouver une réponse au fait qu'à l'intérieur d'un même instrument, les coûts abattement du CO_2 varient fortement d'un secteur à l'autre (entre l'industrie, les transports, l'agriculture, la lutte contre la déforestation notamment).
- Les pays ayant le plus de besoins (notamment les pays africains) ont peu bénéficié du MDP. A cela, des causes multiples : faiblesse institutionnelle, complexité des procédures, insuffisance de capacité de montage de projets, faible nombre d'opérations de taille industrielle suffisante…

L'expérience acquise révèle que :

- Le seul marché au monde présentant des volumes élevés d'échanges de quotas est l'ETS européen concernant les industries de base et les grandes installations de combustion, car il bénéficie d'une gouvernance forte (directive européenne avec sanction possible sur les pays).
- Les activités ayant bénéficié du MDP sont les filières caractérisées par des projets à la fois de grande dimension et rentables (secteurs industriels, décharges d'ordures ménagères, installations de production des gaz fluorés) au détriment des projets d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables (hors éolien et hydraulique) et de transport.
- Les pays qui en ont bénéficié sont ceux qui ont construit une forte capacité de montage de projets avec une sécurité juridique minimale (essentiellement les grands pays émergents).
- L'effet de déclenchement d'actions réellement nouvelles reste faible. Il s'agit d'un dispositif au coup par coup qui ne peut servir à structurer un secteur économique. L'objectif de développement du MDP a été peu atteint.

- ***Les mécanismes de Kyoto sont des instruments non prévisibles car fondés sur des paiements à terme.***

La crise des *sub-primes* a pointé le danger des mécanismes financiers présentant des processus auto-amplificateurs comme le calcul d'une valeur d'un bien immobilier sur la valeur de sa revente finale. Quand le marché s'effondre, la valeur de tous les biens de ce type chute simultanément, générant un effet amplificateur et non pas statistiquement compensateur. Les mécanismes de Kyoto s'apparentent au même principe puisque :

- Tout le système repose sur la conviction que les pays se sentiront contraints à tenir à chaque échéance les obligations souscrites. C'est le rapport entre la demande d'achat des réductions d'émissions pour satisfaire à une obligation réglementaire assortie d'amende et l'abondance

[10] *- Pour un rappel d'explication sur les mécanismes de flexibilité on se reportera au zoom, page 30.*

ou non de l'offre de réductions d'émissions (par le marché MDP notamment) qui détermine la valeur du carbone.

- Il faut malheureusement reconnaître que, puisque la majorité des pays développés vont totalement déraper par rapport à leurs objectifs, ce type de pression va, à l'approche de 2012, être faible (dans un contexte de crise économique et financière de surcroît). Or, la valeur du carbone découle du niveau de réduction d'émissions fixé aux pays développés, mais cela uniquement si ces pays se sentent dans l'obligation au moins morale de remplir leurs obligations de réduction.
- Les échanges de carbone sont rendus nécessaires par les obligations pesant sur les pays développés à échéances fixes, 2012 puis 2020. C'est donc à l'approche de ces échéances que la plupart des transactions se feront. Et c'est seulement à ces moments que sera connue la valeur du carbone.
- D'ici là, les entreprises devront provisionner dans leurs comptes, de nombreuses années à l'avance, une valeur estimée de ces transactions. Il y a donc un risque de surestimation ou de sous-estimation (volontaire ou non) au bilan des entreprises.
- La volatilité de la valeur du carbone brouille les anticipations économiques. Quelle valeur du carbone retenir dans la construction du plan de financement d'un projet ? Cette incertitude tend à annihiler toute capacité de déclenchement d'investissement par le secteur privé quand la rentabilité est insuffisante.
- Une perte de confiance dans l'utilisation des instruments financiers

Les effets de la crise financière rejaillissent fortement sur la finance carbone. Après l'été 2008, la valeur du carbone a plongé. Les banques, affolées par la crise financière, cherchaient à consolider leur bilan en nettoyant les actifs à valeur incertaine. La valeur du carbone sur le marché européen s'établissait en novembre 2010 autour de 14$ la tonne de CO_2, soit une valeur trop faible pour voir un effet de levier économique significatif.

Cette situation débouche sur un risque important de refus américain des mécanismes de Kyoto au plan international si les processus de vérification de contrôle et de validation sont faibles (à la différence d'une application dans un cadre strictement national ou régional). Un risque qui s'est accru depuis les élections du Congrès de novembre.

- ***Vers un renforcement du MDP ?***

Le débat sur le futur du MDP a été peu abordé à Copenhague. D'ailleurs, une extension récente avait été décidée avec la mise en place du MDP programmatique, dont il est encore impossible de faire le bilan.

Les propositions pour l'accord post-2012 sont les suivantes:

- D'abord, maintenir le système MDP actuel inchangé ;
- Etendre le marché international des émissions aux pays en développement ;
- Mettre en place un MDP sectoriel en s'assurant que cela n'affaiblit pas l'intégrité environnementale de chaque projet ;
- Instaurer un « CDM Gold Standard » intégrant des préoccupations de développement durable.

A ces décisions de poursuite ou non du MDP s'ajoutent des modifications de modalités de fonctionnement :

- Limiter le nombre de crédits à obtenir par projet afin de minorer l'effet d'aubaine des projets les plus rentables ;
- Etablir des quotas par pays de projets MDP ;
- Effectuer une pré-évaluation des projets sur la base d'indicateurs de développement durable ;
- Créer un mécanisme de transport propre (MTP) sur le modèle du MDP ;
- Prendre en compte dans les critères des projets MDP leur composante adaptation (quand elle existe).

Bien évidemment, se pose également la question de l'importance à donner à la finance carbone dans la mobilisation de ressources pour le Fonds vert de Copenhague.

- ***La situation des mécanismes de Kyoto à l'entrée de la Conférence de Cancún***

En pratique depuis Copenhague, le débat sur les NAMAs semble absorber celui sur le MDP. L'Union Européenne propose l'intégration des mécanismes de Kyoto, dont le MDP comme instrument de réalisation de programmes sectoriels, dans le cadre des NAMAs pour le financement de projets. Il s'agirait de mécanismes volontaires de type « no-lose targets », donc avec chiffrage d'objectifs pour des secteurs au périmètre bien défini, avec une échéance précise et possibilité de revente par les pays en développement du surcroît de réduction au-delà de l'objectif fixé sur le marché international du carbone.

Il faut probablement s'orienter vers une distinction du marché du carbone dans les pays ou zones à observance forte (avec capacité effective de contrôle et de sanction comme les dispositifs nationaux et celui de l'Union Européenne) et les situations à observance faible comme les échanges internationaux sans mécanisme suffisant de suivi et de sanction en cas de fraude.

Du fait des échecs successifs des projets de loi déposés devant le Congrès américain, la mise en place d'un système de quotas de permis d'émissions aux Etats-Unis est reportée au-delà de 2012. Le système européen restera donc le principal marché acquéreur de réductions d'émissions. L'offre sera ainsi probablement très supérieure à la demande si les projets dans les pays en développement se multiplient. Il en résultera une valeur très faible du carbone. Probablement inférieure à son niveau actuel (14 $ la tonne de CO_2) et donc avec un bien faible effet d'entraînement. Or le Panel de haut niveau ayant travaillé sur la création de nouvelles sources de financement tablait dans son rapport sur une valeur de 20-25 $ la tonne de CO_2.

- ***Les enseignements à en tirer pour le financement des actions des pays en développement***

De l'expérience du MDP, de nombreux enseignements doivent être tirés afin de guider la construction de la nouvelle architecture financière :

- On ne peut tirer un processus de développement à partir d'actions trop ponctuelles, c'est la mise en « grappe » d'actions multiples dans un même secteur qui permet une montée en compétence, assure un marché aux entreprises locales des pays en développement et réduit progressivement les coûts.
- Il est indispensable de pouvoir tabler sur une valeur du carbone suffisamment stable à long terme pour permettre aux investisseurs et aux acteurs financiers de la prendre en compte dans le montage des projets.

o Les engagements de réduction des émissions

Comme ce fut déjà le cas à Copenhague, ce blocage majeur sur le devenir du Protocole de Kyoto renvoie à celui du niveau des engagements des pays industrialisés.

Les pays en développement posent comme point de départ à toute avancée sur les autres thèmes des engagements suffisants de réduction des émissions, au niveau global et individuel, de la part des pays industrialisés. Et ces derniers estiment que la lutte contre le changement climatique ne pourra se faire sans l'engagement juridique des Etats-Unis mais également des pays émergents.

Les négociations en cours buttent donc sur les mêmes obstacles qu'à Copenhague : l'inégalité des efforts entre pays développés et l'incapacité à s'inscrire d'ici 2020 dans la trajectoire nécessaire issue des travaux du GIEC. Mais, le problème n'est pas tant celui du manque d'engagement des pays développés, qui ont tous annoncé des objectifs en nette progression dans le sens de la lutte contre le changement climatique à Copenhague, que celui de l'énorme dérapage de la plupart d'entre eux depuis 1990. Ainsi les pays -autres que ceux de l'ex-URSS et de l'Union Européenne– ne peuvent pas s'inscrire dans la fourchette de 25 à 40% pour 2020 si leurs émissions ont augmenté depuis 1990. Ils ne peuvent donc pas atteindre les objectifs proposés par le GIEC pour 2020, sauf à prendre des mesures drastiques difficiles à promouvoir dans le « temps politique ». Des prises d'engagements (hors Europe) qui consistent simplement à retrouver en 2020 la base de 1990 par compensation des dérapages passés serait jugée par les opinions publiques comme un échec cuisant et bloquerait toute avancée de la part des pays émergents et des PED. Des engagements des pays de l'annexe I pour la période 2012-2020, même sur des bases extrêmement élevées pour une période si courte, ne seraient pas crédibles non plus pour les pays non-annexe I s'ils s'avèrent être irréalisables.

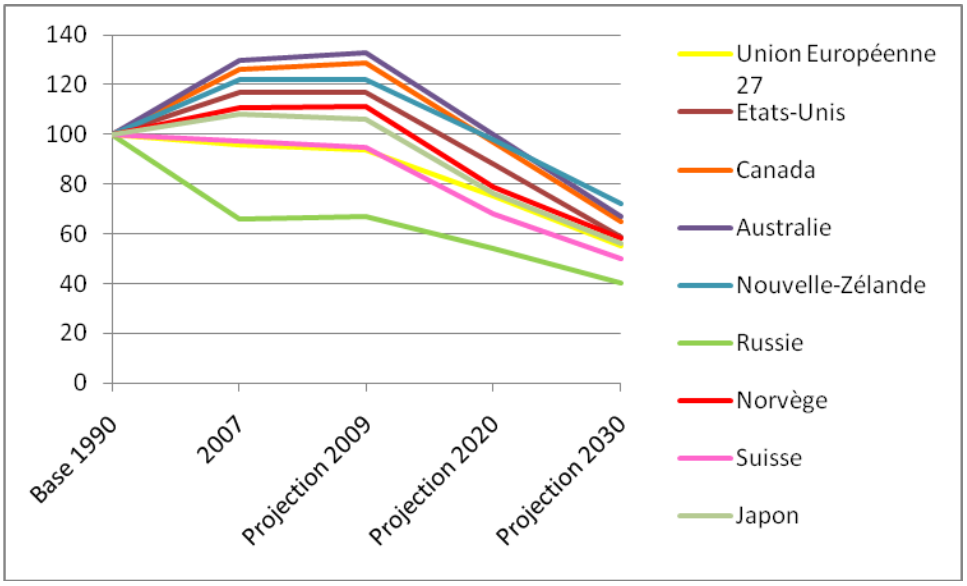
Ces constats compliquent la situation pour les pays maintenant membres de l'OCDE qui devraient prendre des engagements à partir de la deuxième période d'engagement (Turquie, Mexique, Corée du sud…). De même pour les pays non annexe 1 à Kyoto mais dont les niveaux de PIB par habitant sont équivalents à ceux des pays industrialisés, comme les pays pétroliers du Golfe ou Singapour qui échappent à des engagements contraignants alors que des pays à niveau de vie inférieur y sont assujettis (Kazakhstan par exemple). Certains pays (Mexique, Corée du Sud, Singapour) ont néanmoins annoncé des plans de réductions unilatéraux.

Il est évident qu'aucun facteur nouveau n'a pu et ne pourra permettre de lever les blocages sur les réductions d'émissions des pays industrialisés et sur le cadre juridique ne pourront être résolues à Cancún en raison du report de la loi énergie-climat américaine.

L'équation à résoudre dans la négociation est donc :

- D'éviter d'imposer aux pays ayant dérapé des obligations inatteignables, ce qui les obligerait de fait à sortir de la négociation et casserait tout processus de solidarité. De même, accepter des objectifs irréalisables dégraderait la crédibilité de l'accord.
- De trouver une solution pour un retour à un niveau satisfaisant. Celui-ci ne peut consister qu'à proposer une double période d'engagement à 2020 et 2030, pour permettre un rattrapage car les investissements lourds nécessitent du temps. Ce fut la voie un moment proposée par le Pt américain Barack Obama, avec un engagement de -42% en 2030 par rapport à 2005. C'est là un effort proche maximal possible en 20 ans, même si cela ne représente que -22% par rapport à 1990 compte tenu du retard accumulé.

Les évolutions des émissions des pays développés selon un scénario volontariste aux horizons 2020 et 2030 selon une hypothèse de réduction annuelle nette de 3 % par an [11]



Source : *Négociations internationales sur le climat pour le régime post 2012 : Note de décryptage à la veille de la CdP-15 de Copenhague*, Institut de l'énergie et l'environnement de la Francophonie, décembre 2009.

Prendre des engagements fermes jusqu'en 2030 pour que certains pays développés rattrapent leur retard permettrait d'atteindre une réduction globale des émissions proche d'une division par deux de leurs émissions à l'horizon 2030 afin de réussir ensuite une réduction de 80 à 95% des émissions pour 2050. Pour que cette négociation soit réouverte, il faut que des progrès soient rapidement réalisés par rapport aux dernières données de 2007, présentées lors de la Conférence de Copenhague.

11 Les trajectoires reprennent les émissions des six gaz à effet de serre du Protocole de Kyoto hors LULUCF.

- **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.

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	
Etats-Unis	Autour de -17%, l'objectif final sera communiqué à la lumière de la législation promulguée[12]. 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)

Les pays ne parviennent pas non plus à se mettre d'accord sur les règles de comptabilisation des émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto, notamment concernant celle des stocks de carbone dans les forêts et les terres (LULUCF).

Zoom sur : **Le LULUCF**, défini dans le Protocole de Kyoto, couvre les émissions et les puits de gaz à effet de serre découlant des activités liées à l'utilisation des terres, à la foresterie et au changement d'affectation des terres dans les pays industrialisés. Cette comptabilisation n'est pas obligatoire. Sa formulation, avec de nombreuses possibilités d'exonération, permet de masquer beaucoup d'émissions, dont celles liées au bois utilisé comme énergie. La négociation ne parvient pas à dépasser ces lacunes car certains pays -notamment du Nord de l'Europe qui tirent profit du système-, s'y opposent et demandent des régimes exotiques dérogatoires. Et pourtant, le Plan d'Action de Bali indique clairement que les pays de l'annexe 1doivent simplement réduire leurs émissions par rapport à leur niveau historique. La plus ou moins forte intégrité des conclusions de la négociation sur LULUCF aura des conséquences directes sur ce qui pourra être demandé pour les engagements REDD+ des pays non annexe 1. Les ONG sont très vigilantes sur cette partie de la négociation et craignent que l'ambition environnementale de ce sujet ne soit réduite, ouvrant la porte à d'autres affaiblissements des engagements.

- **L'inapplicabilité des dispositions inscrites dans le Protocole de Kyoto**

Le mécanisme de pénalisation prévu dans le Protocole de Kyoto s'avère inopérant (application d'un taux de 30% de réduction d'émissions à prendre en charge lors de la deuxième période d'engagement en cas de d'insuffisance de résultat sur la première période d'engagement).

Les propositions de renforcement des règles d'observance émises dans les soumissions consistent en des sanctions financières pour les pays de l'Annexe 1 qui ne respecteraient pas les engagements juridiquement contraignants de réduction des émissions. Le produit de ces sanctions serait reversé au Fonds d'adaptation.

Mais une question plus grave se pose. A mesure que les engagements de réduction vont devenir plus importants, le risque d'inégalité s'accroît entre les pays qui tiendront leurs engagements internationaux et ceux qui dériveront par rapport à leurs objectifs. Il faudra probablement qu'au-delà de la négociation climat les mécanismes de sanction de l'ONU et de l'OMC convergent avec un organisme commun de règlement des différends et un mécanisme compatible de sanction économique.

3. L'enlisement américain

Après l'adoption du projet de loi Waxman-Markey par la Chambre des Représentants en juin 2009, on pouvait espérer que le Sénat, en 2010, irait dans le même sens, permettant ainsi la promulgation d'une législation « climat-énergie » aux Etats-Unis. Cette loi devait comporter l'engagement du pays en faveur de la lutte contre le changement climatique avec des objectifs chiffrés de réduction des émissions aux horizons 2020, 2030 et 2050, et ainsi confirmer l'engagement du Président Obama annoncé à Copenhague.

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 4 à 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.

L'aboutissement de ce processus était d'autant plus nécessaire qu'il aurait permis de relancer les négociations internationales. Ce changement de position devait contribuer à restaurer la confiance et enclencher une dynamique positive, incitant les autres pays à hausser leurs objectifs. De plus, le projet de loi prévoyait la création d'un marché de permis d'émission national uniformisé analogue au système d'échanges européen, ce qui aurait permis de renforcer l'efficacité des mécanismes de flexibilité et de soutenir la valeur du carbone.

Mais le processus s'est enrayé. Après le rejet au Sénat en novembre 2009 de la proposition de loi portée par les sénateurs Kerry et Boxer, un deuxième texte rédigé par les sénateurs Kerry, Graham et Lieberman a été soumis à la Chambre haute le 12 mai 2010. Cette seconde proposition dite « *Clean Energy Jobs and American Power Act* » faisait écho à la loi Waxman-Markey. Cependant, le retrait de Lindsey Graham, l'un des co-auteurs du projet de loi, a compliqué la donne en privant le texte de son soutien dans le parti républicain. Le projet de loi présenté par Kerry et Lieberman au Sénat après le retrait de Graham a été revu pour tenter de glaner plus de soutiens Républicains en accordant des concessions supplémentaires à toutes les filières énergétiques. Mais le projet de loi n'a pas réussi à gagner le nombre de votes suffisants.

La Maison-Blanche et le chef des Démocrates au Sénat, Harry Reid, ont tenté ensuite une nouvelle avancée au Sénat avec une refonte du texte qui limitait le marché de permis aux émissions des centrales électriques. Ce texte n'a pas recueilli les votes nécessaires. Le 22 juillet 2010, Reid effectue un nouveau recul et abandonne cette fois toute idée de système d'échange de permis, d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de pourcentage d'énergies renouvelables dans l'offre des compagnies électriques. Le nouveau projet de loi se concentre sur la gestion de la marée noire du Golfe du Mexique et l'adoption de nouvelles régulations sur l'exploitation du pétrole off-shore, l'amélioration du standard énergétique Home Star et l'encouragement par des primes à la conversion des flottes de camions au gaz liquéfié. Or les perspectives d'adoption d'une loi sur l'énergie étaient d'autant plus faibles que le Parti démocrate perdait en popularité et que le mouvement *Tea Party*, très hostile à l'intervention gouvernementale et sceptique vis-à-vis du changement climatique, montait en puissance.

Contre toute attente, le sénateur démocrate Jeff Bingaman et le républicain Sam Brownback ont annoncé le 20 septembre 2010 un nouveau projet de loi introduisant une obligation pour les compagnies électriques de produire au moins 15% de leur électricité à partir des sources renouvelables d'ici à 2021. Avec le soutien de Brownback et du sénateur républicain Susan Collins,

l'espoir que le nouveau projet de loi bénéficie de plus de soutien bipartite que ses prédécesseurs était permis. Le passage du projet de loi est prévu dans la session « lame duck » du Sénat après les élections de mi-mandat, et donc par des sénateurs libérés des préoccupations électorales.

En l'absence d'une loi plus ambitieuse qui entérine l'engagement de réduction des émissions du Président Obama à l'horizon 2020, l'adoption d'une obligation de production d'électricité à partir des énergies renouvelables serait un atout important de l'administration pour respecter son engagement.

o Les perspectives de politique climat aux Etats-Unis après les élections de mi-mandat

Les élections de mi-mandat, qui ont lieu le 2 novembre, ont été marquées par la lourde défaite du parti Démocrate, brouillant ainsi les perspectives de passage d'une loi climat-énergie durant la deuxième partie du mandat du Président Obama. Dans la nouvelle composition du Congrès américain, le pouvoir sera réparti entre Républicains avec une majorité absolue à la Chambre des Représentants et les Démocrates avec une majorité étroite au Sénat. La division du pays sur le sujet du climat va donc s'aggraver.

Après la perte de majorité à la Chambre des Représentants, il sera quasiment impossible pour les Démocrates de faire passer toute législation sur le climat pour réduire les émissions du pays. D'autant plus que la position publique du parti Républicain est de nier la responsabilité humaine du réchauffement climatique, une position partagée par le probable futur président (Speaker) de la Chambre des Représentants, le Républicain John A. Bohner.

o L'abandon de la perspective d'un marché unifié du carbone

Dans une conférence de presse au lendemain des élections, le Président Obama a affirmé qu'il ne croyait plus en la possibilité de voter une loi climat-énergie dans les deux prochaines années[13]. Les refus des industriels et les blocages parlementaires du parti Républicains ont fermé la perspective d'instauration d'un marché interne du carbone unifié (alors que trois marchés de ce type avaient été mis en place dans les Etats de la Nouvelle Angleterre, dans ceux de la côte ouest et dans ceux du Middle-ouest et des grands lacs). Ainsi Barak Obama a déclaré: « si le système d'échange des permis était un moyen parmi d'autres pour accommoder la sauce, il n'était pas le seul moyen. Je vais chercher d'autres manières d'aborder ce problème »[14].

Cette défaite n'implique pas pour autant que le Président Obama soit complètement dépourvu de capacité d'action sur la politique énergétique et climatique du pays. Il disposera toujours de l'arme du veto sur tout projet de loi proposé par le parti Républicain qui s'éloignerait trop de sa vision et de ses objectifs. En outre, il est improbable de voir émerger une majorité qualifiée (supermajority, soit les deux tiers des membres du Congrès) qui permettrait de rejeter un veto du Président. Le Président Obama a annoncé son intention d'avancer sur des « morceaux » de législations concernant des points précis (incitations au développement des véhicules électriques et au gaz naturel, à l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment, investissement dans l'énergie nucléaire, …). Mais toute tentative pourrait être contrée par un parti Républicain axé sur le développement des forages et l'exploitation pétrolière offshore.

Certains points consensuels sont néanmoins possibles. Le projet de loi sur les énergies renouvelables actuellement en attente d'examen au Sénat bénéficie du soutien de représentants des deux partis. D'autre part, des mesures ayant des effets significatifs sur le plan des émissions de gaz à effet de serre pourraient être prises, notamment concernant les efforts pour réduire les émissions d'autres polluants (SOx, mercure, NOx) des sites industriels, le soutien à l'industrie nucléaire ou encore le financement de projets de recherche et développement liés au captage et à la séquestration du CO_2.

o L'action des collectivités publiques

Pour l'essentiel, toute dynamique interne aux Etats-Unis pour réduire les émissions se retrouve reportée sur les actions qu'engageront l'Agence de Protection de l'Environnement (EPA, autorité publique fédérale), les Etats fédérés de manière individuelle, et surtout les villes et les entreprises. En

---

[13] "I think there are a lot of Republicans that ran against the energy bill that passed in the House last year. And so it's doubtful that you could get the votes to pass that through the House this year or next year or the year after. But that doesn't mean there isn't agreement that we should have a better energy policy. And so let's find those areas where we can agree."

14 "Cap and trade was just one way of skinning the cat; it was not the only way. I'm going to be looking for other means to address this problem."

effet, l'EPA a confirmé la décision de 2007 de la Cour Suprême des Etats-Unis selon laquelle le CO_2 et les cinq autres gaz à effet de serre reconnus par le GIEC constituaient une menace à la santé publique et au bien-être du peuple américain. En reconnaissant que les gaz à effet de serre entrent dans la définition des « polluants atmosphériques » du *Clean Air Act*, l'EPA dispose des compétences pour réglementer leurs émissions sur tout le territoire national. C'est ainsi qu'elle a publié en mai 2010 les modalités réglementaires de réduction des émissions de CO_2 des sites industriels (centrales électriques, cimenteries, raffineries de pétrole,…). Celles-ci s'appliqueront dès juillet 2011 aux installations – nouvelles et modifiées – qui émettent plus de 100.000 et 75.000 teqCO_2, ce qui représente 70 % des émissions des installations fixes nationales. En outre, cette année, l'EPA et le Département des Transports ont fixé des standards de performance de consommation de carburant et d'émissions de CO_2 pour les véhicules légers et les poids lourds.

Malgré cela, l'EPA est handicapée par les tentatives de représentants du parti Républicain visant à lui retirer ce pouvoir de régulation des émissions de gaz à effet de serre récemment acquis. Ainsi, la résolution qui avait été soumise à cet effet par le sénateur Républicain Lisa Murkowski fut rejetée par les sénateurs, mais après un vote serré, de 53 à 47. L'agence risque de voir sa capacité d'action limitée lors du vote de son budget. Ce dernier devait être discuté dans le *Senate Appropriations Committee* du 16 septembre 2010 mais la réunion a été ajournée.

L'atteinte de l'objectif de réduction des émissions pour 2020 reposera aussi sur les gouvernements des 50 Etats fédérés. La défaite de la « proposition 23 », qui visait à suspendre (dans la pratique indéfiniment) l'application des politiques climatiques de la loi « AB32 » en Californie par référendum, ainsi que l'élection au poste de gouverneur le Démocrate Jerry Brown dont la campagne fut centrée sur une politique ambitieuse en faveur des énergies vertes, vont dans ce sens.

Une analyse récente du WRI a démontré que l'action ambitieuse de l'EPA et des gouvernements des 50 Etats fédérés pourrait contribuer à réduire de 14% des émissions de GES pour 2020, soit presque assez pour atteindre l'objectif de 17%.[15] Ces actions, ainsi que d'autres (investissement dans des technologies vertes, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique dans le plan de relance de 2008, marchés de permis d'émissions régionaux,…)[16], prouvent que les Etats-Unis agissent afin de réduire leurs émissions, même si leurs efforts restent insuffisants[17]. Les évolutions dans les mois à venir seront donc déterminantes pour la crédibilité des Etats-Unis dans la négociation climat.

○ Les conséquences du blocage américain sur la négociation climat

La perspective de faire passer toute loi ambitieuse sur le climat est donc hors de portée avant 2012. Or les Etats-Unis voulaient prouver leur sérieux par un engagement national en substitution à une ratification au Protocole de Kyoto. Ce report de l'adoption d'une loi énergie-climat constitue un signal extrêmement négatif pour la négociation.

Ce recul a trois conséquences majeures :

- La question de la poursuite du Protocole de Kyoto se trouve relancée. Avec les seuls pays participants de la première période d'engagements. Lorsque la question de la participation des Etats-Unis se reposera après les élections présidentielles de novembre 2012, la deuxième période d'engagement sera déjà commencée, car il faudra probablement de nouveau attendre près de deux années pour obtenir –éventuellement- le vote d'une nouvelle loi.
- L'absence d'instauration d'un marché du carbone généralisé couvrant tout le pays 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). Cela ampute le Fonds Vert de Copenhague à créer à Cancún d'une part importante des ressources financières nouvelles escomptées.
- Les circonstances pourraient amener les Etats Unies à revenir sur une voie « pragmatique », déjà tentée qui est très différente de la négociation en cours : des engagements sectoriels et de nature diversifiés suivant les secteurs (efficacité énergétique, intensité énergétique/PIB, réduction par rapport à des scénarios de référence, réductions en valeur absolue…). Ces engagements seraient révisables en fonction des circonstances et des progrès techniques. Cette flexibilité construirait de manière progressive un engagement global plus ambitieux.

[15] http://www.wri.org/publication/usclimatetargets

[16] http://www.wri.org/publication/green-global-recovery
http://www.hsbc.com/1/PA_1_1_S5/content/assets/sustainability/090522_green_recovery.pdf

[17] http://www.wri.org/stories/2010/09/fact-sheet-us-climate-action-2009-2010

B. Le lancement d'initiatives volontaires

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 pour préparer des décisions consensuelles dans le cadre de l'ONU.

Ainsi, des réunions se sont échelonnées tout au long de l'année pour avancer dans la compréhension commune et l'action.

Elles ont abordé :

- le financement[18] (Groupe de haut niveau sur le financement à long terme),
- les méthodologies MRV (Allemagne, Afrique du Sud, Corée du Sud),
- l'adaptation (Espagne, Costa Rica et Etats-Unis),
- les forêts et le mécanisme REDD+ (initié par la France et la Norvège, rejointes par une quarantaine de pays).

L'idée de ces réunions est d'avancer en groupes de pays volontaires, à un rythme et dans un mode différent de celui de la négociation de l'ONU. C'est par exemple le cas du partenariat sur les forêts, qui, constatant que les formats CCNUCC (Nations Unies) et FCPF (Banque Mondiale) étaient trop lents, veut avancer à son propre rythme afin de faciliter la mise en place de financements précoces REDD+. Mais rapidement apparaissent plusieurs difficultés :

- Ces groupes restreints posent un dilemme entre efficacité et inclusivité. Limités en participants, ils permettent d'avancer mais leurs travaux peuvent ne pas être reconnus par les pays laissés à l'écart ;
- En dépit d'une volonté politique de travailler sur un mode différent de celui de la négociation, les participants à ces groupes étant des négociateurs climat, les vieux réflexes de méfiance et de pointillisme sur les textes discutés reprennent le dessus. Ainsi, par exemple, le partenariat sur les forêts est depuis huit mois toujours en discussion sur son programme et son budget et a préféré confier son secrétariat à la Banque Mondiale, dont il critique par ailleurs la lenteur et les procédures.
- L'urgence de la situation peut justifier que sur certains sujets l'on sorte du cadre strict de la CCNUCC, mais à condition que ces initiatives restent ouvertes à chaque Partie, dans un contexte de transparence et de réintégration rapide dans le processus de négociation.
- Tout le monde ne peut participer à ces groupes restreints. Certains pays craignent dès lors que leurs intérêts n'y soient pas ou mal défendus, et que le processus n'échappe à tout contrôle et toute cohérence internationale. Dans ce cas, il existe un risque que les grands perdants ne soient les pays les plus pauvres et les plus vulnérables ayant peu à négocier, mais ayant besoin de beaucoup de soutien et de financements. Il faut que chacun de ces groupes restreints rende compte publiquement sur ses travaux lors des séances de négociations, afin de désamorcer les inquiétudes.

Ainsi, même en groupes plus restreints (comme le G20 par rapport au G192), une meilleure efficacité escomptée est rapidement plombée par les méfiances et les pratiques habituelles de négociation.

Pour garder la force politique de ces initiatives, deux solutions sont envisageables :

- Soit garder dans les réunions de ces groupes restreints un niveau de représentation à haut niveau (ambassadeurs, ministres), ce qui permet d'avancer sur un mode différent de la négociation technique. C'est ce qu'a réussi le Mexique sur plusieurs réunions informelles durant l'année 2010, notamment sur le volet financement.
- Soit ouvrir la participation dans ces groupes à des représentants techniques des pays qui soient différents des négociateurs traditionnels et moins enclins aux blocages habituels.

[18] *Cf Annexe 6 : Le Panel de Haut Niveau*

C. Retour sur les grands rendez-vous de l'année 2010

Le sommet sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de New York

En 2000 s'est tenu le « Sommet du Millénaire des Nations Unies » durant lequel les 189 dirigeants des pays de l'ONU, réunis en Assemblée du Millénaire, ont réaffirmé le rôle des Nations Unies dans le monde. A l'issue de ce sommet, furent fixés les priorités sur les grands défis de ce siècle à relever en faveur du développement humain, de la paix et de sécurité, de l'environnement, de la mondialisation, de la solidarité, de la santé, du développement durable et de la gouvernance. Dix ans après, en septembre dernier, une revue a été faite de ces engagements du millénaire. Le sommet, qui a réuni 144 chefs d'Etats, a fait un bilan des efforts accomplis jusqu'ici et a dressé des recommandations afin de pallier les retards graves dans la réalisation des objectifs à atteindre pour 2015.

Les Objectifs du Millénaire

- *Lutter contre la pauvreté et la faim et pour l'égalité des sexes ;*
- *Réaliser les objectifs en matière de santé et d'éducation ;*
- *Promouvoir le développement durable ;*
- *S'attaquer aux difficultés nouvelles et adapter les interventions ;*
- *Répondre aux besoins particuliers des plus vulnérables ;*
- *Élargir et renforcer les partenariats.*

Le rapport des Nations Unies « Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins » publié cette année souligne le retard pris. En effet, 1,4 milliards de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. Entre 1990 et 2005, on a observé un recul de la sous-nutrition et de la pauvreté. Mais les crises climatiques récentes (sécheresse en Australie) et leurs effets sur les prix des denrées alimentaires ont annihilé ces efforts. En 2008, on a touché le niveau record du milliard de personnes frappées par la famine.

Les pays ont réitéré à New-York leur promesse de consacrer 0,7% de leur Revenu National Brut à l'aide publique au développement d'ici 2015 et d'atteindre 0,5% à fin 2010. Avec au moins 1/3 du montant consacré aux Pays les Moins Avancés (PMAs).

Le Forum des Economies Majeures

Les dix-sept plus grandes économies (avec en plus des Etats « invités ») se réunissent régulièrement afin d'avancer sur des questions épineuses de la négociation climat dans un cadre restreint. Après les réunions de l'année 2009 de préparation de la Conférence de Copenhague, ces « économies majeures[19] se sont réunies trois fois en 2010, en avril à Washington, en juin à Rome et en septembre à New York. La réunion d'avril a été centrée sur le bilan de Copenhague et les efforts à faire d'ici Cancún. Un consensus a émergé sur l'importance d'arriver à un ensemble équilibré de décisions à Cancún. Une réunion ministérielle a également eu lieu en juillet sur le thème des énergies vertes.

Les discussions se sont focalisées sur trois points :

- La nécessité de clarté et de transparence dans la mise en œuvre des engagements de financements précoces pour 2010-2012, avec la proposition de lancer un site web dédié au suivi des financements (concrétisé en septembre par les Pays-Bas) ;

- La question de la transparence, de la « redevabilité » des actions et des engagements des pays (MRV). Les pays ont fait des propositions sur des « consultations et analyses au niveau international » des actions d'atténuation des pays en développement tout en respectant leur souveraineté nationale ;

- Et l'intégration des actions et engagements inscrits dans l'Accord de Copenhague au sein du processus CNUCCC.

En septembre, la discussion s'est centrée sur les éléments pouvant faire l'objet d'un paquet équilibré de décisions à Cancún : l'adaptation, l'atténuation, la REDD+, le MRV, la finance et la technologie. Le débat a inévitablement porté sur le devenir du Protocole de Kyoto. Avec aussi la réalisation pratique des financements précoces (30 milliards USD entre 2010 et 2012 vers les PED) et de leur décaissement de façon transparente.

[19] *Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Chine, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Corée du Sud, Mexique, Royaume Uni, Russie, Union européenne. Le Danemark et l'ONU ont également participé en 2009.*

Le G20

Le Sommet du G20 en juin à Toronto a débouché sur des résultats faibles sur le changement climatique. Les participants ont réitéré leur engagement dans le processus de négociations de la CCNUCC et, pour ceux qui sont associés, leur soutien à l'Accord de Copenhague. Si la volonté de supprimer progressivement les subventions accordées aux énergies fossiles a été confirmée, aucune initiative supplémentaire dans cette direction n'a été lancée. Par ailleurs, aucun progrès n'a été fait vers l'introduction d'une taxe sur les transactions financières internationales (« taxe Tobin »).

Le prochain sommet du G20 aura lieu le 11 et 12 novembre à Séoul, juste avant Cancún.

Les réunions des pays BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine)

Après une réunion en 2009 préparatoire de la CdP16, les ministres des pays BASIC se sont retrouvés quatre fois en 2010, en janvier, avril, juillet et octobre. Ces rencontres ont effectué un bilan de la Conférence de Copenhague et exprimé une position commune sur les points cruciaux en négociation.

Ainsi, en ce qui concerne la suite des négociations, ces pays ont réaffirmé :

- leur soutien à l'Accord de Copenhague ;

- leur engagement pour un processus « central » aussi transparent et inclusif que possible pour arriver à des résultats concrets à Cancun ;

- l'importance de garder pour base les textes de négociations officiels. Si les groupes de discussion parallèles restreints permettent d'avancer sur certains points, les progrès accomplis dans ces instances doivent être présentés à tous en séance plénière de la CNUCCC, seule instance juridiquement légale de négociation ;

- l'importance du critère d'équité dans tout accord. L'objectif émis dans l'Accord de Copenhague de limiter la hausse des températures au plan mondial à 2°C par rapport au niveau préindustriel implique une limite des émissions mondiales. Il existe donc pour ces pays un « budget carbone global » et un accès équitable à « l'espace carbone » à organiser. D'où la nécessité d'un programme ambitieux de financements, de soutien technologique et de renforcement des capacités.

Sur les actions et engagements des pays, les BASIC ont réaffirmé :

- Leur intention de réaliser des actions d'atténuation volontaires, communiquées au Secrétariat de la CCNUCC comme prévu dans l'Accord de Copenhague. Néanmoins, leur ampleur dépendra des efforts des pays industrialisés, tant dans leur soutien à ces pays, que par le niveau de leurs propres réductions d'émissions.

- La nécessité d'avancer dans des négociations sans « attendre indéfiniment » les Etats-Unis, après l'annonce de l'abandon de l'adoption d'une loi climat-énergie ambitieuse.

- L'importance de respecter l'engagement de fournir les 30 Md $ en financements précoces pour la période 2010-2012 et les 100 Md $ par an sur le long terme. Avec le respect d'un équilibre entre atténuation et adaptation. Des informations complètes, détaillées et officielles sur les flux de financements précoces devraient aussi être apportées par les pays développés.

Sur les sujets de la négociation, ces pays ont réaffirmé :

- Leur soutien à la position du G77+Chine sur la mise en place du Fonds Vert de Copenhague qui assurerait le rôle de mécanisme financier de la Convention. Sur la question des sources potentielles de financement à long terme, ils considèrent que les financements publics devraient constituer la majeure part des financements et attendaient du Groupe consultatif de haut niveau mis en place par le Secrétaire-Général de l'ONU qu'il aille dans ce sens.

- Une différenciation à opérer entre le MRV des engagements de réduction des émissions pour les pays développés (conformité et comparabilité des efforts) et le MRV des NAMAs des pays en développement (transparence). Selon eux les règles MRV ne devraient s'appliquer qu'aux NAMAs bénéficiant d'un soutien financier international. Les pays sont eux seuls responsables du MRV des NAMAs mises en œuvre avec leurs moyens nationaux. Ils proposent d'envisager des communications et des analyses à ce sujet dans un forum multilatéral d'échanges sous l'égide de la CCNUCC dans un esprit de transparence.

Sur les résultats potentiels de la Conférence de Cancún, ces pays ont réaffirmé :

- Leur soutien à l'adoption de deux accords distincts, l'un pour inscrire les engagements de réduction des émissions des pays développés dans une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, l'autre pour décider du futur régime pour l'action à long terme sous la Convention de Rio.

- Leur volonté de progresser dans les domaines suivants : la mise en œuvre des financements précoces et du mécanisme REDD+, l'architecture pour le transfert de technologies, le cadre de mise

en œuvre des programmes d'adaptation et les modalités des règles MRV, avec notamment un format uniforme de notification des contributions financières des pays développés.

- L'importance de respecter l'engagement de financements précoces comme étant la clef d'un résultat positif à Cancún. Cela implique de décider des modalités opérationnelles précises de mise en œuvre les financements, conformément aux dispositions de la CCNUCC et de l'Accord de Copenhague.

La réunion ministérielle sur le financement organisé par le Mexique

Une réunion s'est tenu à huit clos début septembre à Genève entre les ministres et ambassadeurs de quelques 47 pays pour discuter du financement de la lutte contre le changement climatique et en particulier du futur mécanisme financier qui devra faire l'objet d'une décision à Cancún. Cette réunion s'inscrivait dans le cadre des efforts du Mexique pour faciliter la préparation de Cancún, après une première réunion tenue en mai à Mexico. Un consensus s'est formé sur la nécessité du lancement formel du « Fonds Vert » à la CdP16.

D'autre part, les propositions mexicaines, américaines et françaises sur l'architecture financière ont été discutées. La proposition pakistanaise a été présentée, sur la mise en place d'une commission finance au sein de la CCNUCC pour assurer les fonctions de suivi et de pilotage des financements climat, actuellement peu ou mal assurées par l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) : suivi des flux financiers, coordination des acteurs, tenue de registre… Si la réunion a permis de clarifier certaines propositions, elle n'a pu définir quelles seront les conditions de mise en œuvre et d'opérationnalité du futur Fonds vert. La réunion a finalement peu abordé les financements précoces, mais le site internet mise en place par les Pays Bas (www.faststartfinance.org) a été salué. Cette plateforme vise à détailler à la fois les financements annoncés et engagés et les projets, programmes et fonds soutenus. A l'heure actuelle, seuls cinq pays ont fourni des informations : les Pays Bas, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège et le Royaume Uni, et l'Union Européenne (à travers la Commission Européenne). Parmi les pays en développement, seules les îles Marshall ont jusqu'alors fourni des informations.

Les pays ont souligné l'exigence de transparence et l'importance de la matérialisation des financements à court terme.

Le processus Paris-Oslo sur REDD+

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, qui n'a en aucun cas la prétention de se substituer au cadre des Nations Unies mais de lui être complémentaire vise à faciliter la coordination et la transparence sur la mise en œuvre des actions déjà engagées (FCPF, UN-REDD, FIP…) et des éléments déjà convenus sous la Convention, tout en avançant pour la suite des négociations.

La réunion de lancement de ce processus, qui a eu lieu à Paris en mars, a permis de clarifier les engagements de financements précoces des pays en faveur de la REDD+. L'Australie, les Etats-Unis, la France, le Japon la Norvège et le Royaume-Uni ont ainsi confirmé un engagement conjoint à hauteur de 3,5 Md $. L'Allemagne, l'Espagne, la Slovénie et la Commission Européenne ont rejoint ce premier groupe de donateurs. Le Fonds pour l'Environnement Mondial a annoncé son intention de mobiliser 300 millions $ supplémentaires par an. Les pays ont invité les autres bailleurs potentiels à apporter leurs contributions, afin d'atteindre l'objectif de 6 milliards de dollars, soit 20 % des financements précoces décidés à Copenhague. Un groupe de pilotage politique, ouvert à l'ensemble des pays intéressés a été créé. L'Australie, le Brésil, la France, la Norvège, la Papouasie Nouvelle Guinée et la République Démocratique du Congo en sont dorénavant les principaux moteurs. Une deuxième réunion s'est tenue à Oslo en mai 2010, qui a permis la formalisation du partenariat mondial pour la forêt lancé deux mois auparavant.

Le document de partenariat provisoire REDD+ adopté à Oslo met en place un cadre volontaire, provisoire, non contraignant et ouvert à tous les pays souhaitant contribuer, au sein duquel les partenaires peuvent mettre en œuvre et soutenir des actions REDD+. Les engagements de 3,5 Md $ sur la période 2010-12 annoncés à Copenhague ont été lors de cette conférence revus à 4 Md $.

La France, via l'Agence Française de Développement (AFD), a réalisé avec l'Australie la mise en place de la première base de donnée volontaire 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 de nombreuses rencontres, le partenariat REDD+ peine à tomber d'accord sur son calendrier de travail, son budget et la participation des ONG.

Le Partenariat Afrique-UE pour l'énergie (PAEE)

Le Partenariat Afrique-UE pour l'énergie (PAEE) a été lancé à Lisbonne en décembre 2007 par tous 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 visant l'accès à des énergies modernes pour 100 millions d'Africains d'ici 2020. 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 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.

Le Dialogue Stratégique et Economique entre la Chine et les Etats-Unis

La deuxième rencontre du Dialogue Stratégique et Economique entre des dirigeants chinois et américains a eu lieu en mai 2010 à Pékin. Les discussions ont abouti à la signature d'un ensemble de protocoles d'accord, principalement centrés sur l'énergie et le changement climatique.

En ce qui concerne l'énergie, la Chine et les Etats-Unis ont affirmé :

- Leur volonté (et celle du G20) de stabiliser le marché international de l'énergie, notamment en renforçant la transparence des informations disponibles, en diminuant puis en supprimant progressivement les subventions et en stimulant les investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;

- Leur volonté d'assurer la diversification de leurs approvisionnements énergétiques, en lançant un groupe de travail pour coopérer dans l'exploitation des ressources de gaz de schiste et en renforçant leur coopération dans les domaines du nucléaire, des énergies renouvelables et des véhicules électriques ;

- Leur volonté de coopérer pour mettre en œuvre le plan d'actions de coopération en faveur de l'efficacité énergétique.

Ces réunions ont donné lieu à une série de rencontres entre décideurs politiques, centres de recherche et entreprises dans les secteurs cités ci-dessus. Ils démontrent la volonté de la Chine et des Etats-Unis de coopérer et d'avancer dans la mise en œuvre des actions en matière d'énergie. En revanche, la question du changement climatique n'a été abordée qu'indirectement, sans doute pour que les discussions ne soient pas entravées par des désaccords entre les deux pays sur les négociations internationales.

Ce constat posé, que peut-on raisonnablement attendre de Cancún ?

III. L'état des négociations à l'ouverture de la Conférence de Cancún

Cancún ne sera pas la Conférence qui donnera le jour à un nouveau traité. Néanmoins, il ne faut pas pour autant passer de l'attente extrême placée en Copenhague à un vide de perspective pour Cancún en considérant la négociation comme totalement bloquée. La lutte contre le changement climatique sera le fruit d'un long processus fait de petites avancées progressives.

Avant tout, Cancún pourrait lancer une réelle dynamique de montage de projets en particulier dans les pays en développement. Et celle-ci devrait être consolidée et récompensée par un accès facilité aux financements. Il faudrait aussi convenir d'un calendrier de négociation crédible pour les années à venir, notamment sur les sujets encore litigieux.

Deux scénarios, diamétralement opposés, sont possibles :

- Les négociations à Cancún débouchent sur un groupe de décisions sur les questions les plus matures. Avec un passage à l'action sur le terrain effectif dès janvier 2011 et des financements précoces disponibles. La confiance dans le processus multilatéral se reconstruit petit à petit, jusqu'à permettre de débloquer les questions les plus difficiles, à la CdP 17 de Johannesburg de décembre 2011 et à la Conférence de Rio+20 en 2012 :les engagements de réduction et le cadre juridique contraignant.
- A la Conférence de Cancún, les tenants d'un « paquet équilibré » indivisible et incluant les sujets non matures (réductions d'émissions des pays annexe 1 ; suite du Protocole de Kyoto) bloquent toute décision partielle possible (REDD+ et Fonds vert). Les négociations se durcissent, les blocages s'amplifient. Le processus multilatéral, discrédité, se délite et nombre de pays se désengagent et ne laissent la place qu'à de maigres initiatives isolées. Et puis bien sûr, les dérèglements du climat continuent.

Quelle que soit l'issue de ces négociations, il faudra à tout prix veiller à ce que des actions sur le terrain émergent, notamment pour les pays les plus pauvres. Elles seules permettront, dans l'hypothèse pessimiste d'un échec à Cancún, de remonter petit à petit au fil des années vers la construction indispensable d'un système international ambitieux et sûr.

A. La poursuite du processus de négociation dans l'intégralité de ses sujets

Ayant reçu à Copenhague le mandat de poursuivre leurs travaux respectifs, les deux groupes de travail parallèles ont continué d'avancer sur les thèmes clés définis dans le Plan d'action de Bali et dans le Protocole de Kyoto. Les différentes sessions ont permis de progresser sur certains sujets, aujourd'hui suffisamment matures pour pouvoir faire l'objet de décisions à Cancún. D'autres sujets, épineux, n'ont pas connu de réelles avancées depuis la dernière conférence. Tout l'enjeu de Cancún sera de ne pas, une nouvelle fois, considérer le paquet de négociation comme un tout indivisible.

Les présidents des deux groupes de travail ont réalisé des textes de « facilitation des négociation » reprenant les travaux réalisés au cours de l'année.

Au sein du groupe de travail sur l'action à long terme

Le texte du groupe de travail LCA compile les « drafs texts » réalisés par chaque groupe lors de la session de Tianjin ainsi que des notes réalisées par les facilitateurs de chaque groupe sur les points devant être discuté à Cancún.

***Zoom sur* : Le nouveau texte de facilitation des négociations**

Les groupes ont travaillé sur :

- Une vision partagée pour l'action à long terme ;
- Le développement des actions d'adaptation ;
- Les différentes approches, en incluant les opportunités d'utilisation des marchés,

d'augmenter la rentabilité et la promotion des actions d'atténuation ;

- Les conséquences sociales et économiques des mesures de riposte ;
- Le développement et le transfert de technologies ;
- Les processus de rapportage et d'analyse périodique.

Les notes des facilitateurs portent sur :

- Une vision partagée pour l'action à long terme ;
- Le développement des actions d'adaptation ;
- Le développement des actions d'atténuation ;
- Les questions financières avec l'établissement d'un nouveau fonds et d'un nouvel organe dans le cadre de la CCNUCC ;
- Le développement des actions en matière de technologies : considération sur la composition et le mandat du Comité sur les technologies et du réseau des centres.
- Le développement des actions de renforcement de capacités.

Globalement, les drafts de travail du LCA pour Cancún diffèrent peu de ceux issus de Copenhague. La structure suit toujours précisément le Plan d'Action de Bali. Le texte de préparation des négociations, de 57 pages, est criblé de crochets et d'options, dont la grande majorité ne parviendra pas à disparaître à Cancún.

Mais les sujets en sont arrivés à des degrés de maturité différents et certains sont suffisamment aboutis pour faire l'objet de décisions à Cancún. Ainsi, des thèmes comme l'adaptation, les transferts de technologies, REDD+ et surtout, le financement peuvent devenir opérationnels rapidement.

1. Les NAMAs et la REDD+

La réalité tangible des réductions des émissions et des actions d'adaptation, découlera des initiatives de terrain, poussées par les collectivités locales, les entreprises et les citoyens. L'effet d'entraînement sera alors évident : les pays auront la preuve que réaliser des actions à des coûts raisonnables est faisable et en verront les bénéfices. Ils seront alors d'autant plus incités à agir et à s'engager.

Or, 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.

Il faut donc durant la période 2010-2012 se focaliser sur le renforcement des capacités sur le terrain, la préparation, le montage financier et la mise en œuvre de projets d'atténuation et d'adaptation concrets. Ces derniers devront être soutenus par des financements conséquents. A Cancún est attendu une décision de CdP sur ces actions, afin que des projets puissent bénéficier de la période de financements précoces.

○ Assurer le soutien nécessaire à la maturation des projets

Un certain nombre de conditions transversales s'avèrent nécessaires pour réussir l'élaboration des NAMAs et de projets REDD+ :

- Une quantification des réductions d'émissions à partir d'une approche de bilan carbone, ce qui permettra de s'inscrire dans une approche MRV ;
- Un soutien à la finalisation du montage des projets des pays, par renforcement des capacités et coopération entre pays au plan régional. Nombre de projets des pays sont de même nature, il faut donc renforcer les coopérations entre pays ;
- Une connaissance des sources de financement possibles et de leurs critères et règles, compte tenu d'une multiplication des fonds publics et bancaires aux capacités financières et aux critères d'intervention aussi obscurs que divers ;
- Une classification plus fine des types d'action permettant d'identifier les besoins de financement par filières en fonction de leur rentabilité ;
- Une description précise des projets pour permettre leur instruction rapide par les instances de décision et les organismes de financement ;

- Une présentation précise des porteurs de projet et de leurs capacités de financement des investissements (organisme public, entreprise publique ou privée, collectivité locale, ONG) qui puisse présenter vis-à-vis des bailleurs les garanties indispensables ;
- Des modalités précises de gestion des projets (une fois engagés) afin de respecter les règles MRV en cours de préparation et celles d'inscription dans les registres ;
- La mise en place d'une capacité d'assistance des pays pour l'assemblage des programmes et des plans notamment dans leur dimension économique ;
- Une mise en cohérence des projets par l'élaboration de Plans Climat Nationaux.

Il est urgent de créer sans tarder les méthodes de travail et d'échange permettant aux pays en développement d'élaborer des projets et plans de qualité tant dans les domaines de l'atténuation, de l'adaptation que de la lutte contre la déforestation. L'élaboration des politiques sectorielles est un puissant instrument d'attrait des financements. Une fois identifiés les projets « prioritaires » des pays, il faudra définir les conditions de succès du montage et de la mise en œuvre de ces projets.

2. L'adaptation

La reconnaissance de l'importance de l'adaptation est maintenant unanime et le lien entre adaptation, développement et éradication de la pauvreté est affirmé dans les textes. Un consensus existe sur la nécessité de mesures à même de juguler les impacts du changement climatique sur les populations et sur l'environnement. Cette nécessité s'affirme de plus en plus évidente à mesure que les évènements climatiques s'enchaînent et que tous les pays sont exposés. L'année 2010 a été encore une fois dramatique avec la sécheresse et les incendies en Russie et les inondations au Pakistan.

Dorénavant, c'est la question du financement de l'adaptation, préoccupation principale de beaucoup de pays en développement, qui est au cœur du débat. En effet, s'il est aujourd'hui convenu qu'adaptation et atténuation sont complémentaires, ce pilier de la négociation préoccupe bien plus les pays bénéficiaires que les pays financeurs. Les pays développés s'avèrent davantage mobilisés pour contribuer financièrement aux politiques d'atténuation dans les pays en développement plutôt qu'à celles d'adaptation. Car les premières seront au bénéfice de tous les pays et influeront directement sur leur propre climat futur. En revanche, l'adaptation répond avant tout à une préoccupation sociale en faveur du pays bénéficiaires de l'aide (dans l'immédiat en tout cas).

Une des grandes avancées cette année sur ce sujet est l'entrée dans la phase opérationnelle du fonds pour l'adaptation.

***Zoom sur* : Le fonds pour l'adaptation**

Le Fonds pour l'Adaptation établi sous le Protocole de Kyoto est entré dans sa phase opérationnelle, après avoir longtemps manqué de financements (notamment pour soutenir les Plans d'Actions Nationaux d'Adaptation ou PANA). L'année 2010 a vu l'acceptation de deux projets, qui seront financés à hauteur de 14 millions de dollars.

Le 1er projet est un projet africain : conçu par le Sénégal, premier pays à avoir son NIE (Entité nationale de mise en œuvre) accréditée. Il met l'accent sur la lutte contre l'érosion côtière accrue par les changements climatiques 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 de 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. Les agences bilatérales comme la KWF, l'AFD ou l'USAID n'y sont pas autorisées alors quelles pourraient utilement contribuer à un meilleur effet de levier des ressources du Fonds en complément de leurs financements.

○ Les points de désaccord

Certains points de désaccord subsistent, mais qui n'empêcheraient pas de prendre une décision sur l'adaptation assez rapidement.

o La reconnaissance du niveau de vulnérabilité d'un pays

Les pays sont en désaccord sur la définition de la « vulnérabilité » et donc, de facto, sur le champ d'application de l'adaptation. L'Arabie Saoudite souhaite une définition large de la vulnérabilité (incluant les impacts adverses des mesures d'atténuation) alors que d'autres pays (l'UE en tête) veulent limiter le périmètre de l'adaptation au changement climatique seulement.

La définition des pays les plus vulnérables divise les pays en développement :

- certains souhaitent se limiter à la définition du plan d'action de Bali (PMA, pays insulaires et Afrique), une approche appuyée par la plupart des pays développés,
- d'autres (à l'instar de Pakistan ou des pays d'Amérique latine) souhaitent que leurs intérêts soient aussi pris en compte.

Cette tension autour de ce que serait un pays « vulnérable » a été accentuée par l'inscription dans l'Accord de Copenhague de ces pays comme bénéficiaires prioritaires des financements précoces. Il faudra trancher cette question.

o Le futur des Plans d'Action Nationaux d'Adaptation (PANAs)

Le sujet ayant concentré les débats à Tianjin a été celui de la mise en place d'un soutien financier afin que les pays les plus vulnérables réalisent leur PANAs, sachant que jusqu'à maintenant ils en étaient exemptés. Aujourd'hui, seuls les PMA doivent élaborer des PANAs dans le cadre du Protocole de Kyoto et bénéficient de financements pour ce faire. Certains proposent de généraliser la stratégie adaptation (sous forme de PANA ou autre) à tous les PED. En outre, un grand nombre de pays développés insistent sur l'idée que tous les pays sont concernés par l'adaptation, et qu'il faut donc élaborer des stratégies d'adaptation dans tous les pays. Cette généralisation permettrait de mieux cerner les besoins réels des pays, de préparer collectivement les stratégies nécessaires et de bénéficier d'échanges d'expériences.

Les Pays les Moins Avancés sont très critiques sur le niveau de financements des PANAs: sur les 1,7 milliard $ promis par les pays annexe I, seuls 172 millions ont été versés jusqu'à présent pour le financement des plans et leur mise en œuvre.

Les propositions sur la table concernant l'élaboration de stratégies adaptation sont multiples :

- reprendre les PANAs réalisés pour le financement précoce ;
- faire réaliser de nouvelles stratégies d'adaptation, voire les intégrer dans une stratégie de développement plus globale ;
- préparer un volet adaptation dans des plans nationaux par secteur.

Mais en pratique, la plupart des PANAs manquent de précision sur les investissements précis à réaliser, les priorités, les montages financiers et des calendriers. Ils sont donc à revoir.

o L'estimation des besoins financiers pour l'adaptation

Il existe un grand déséquilibre entre les besoins des pays en développement et les contributions volontaires des pays industrialisés, qui restent dérisoires. Les nombreuses estimations financières effectuées ces dernières années montrent des écarts considérables de valeurs annoncées. Ils sont dus à des différences de types d'actions retenues comme relevant de l'adaptation et à la difficulté à distinguer coûts et surcoûts.

PNUD	86 milliards $/an
Banque mondiale	9-41 milliards $/an
UNFCCC	28-67 milliards $/an
Oxfam International	50 milliards $/an

Le groupe Afrique estime qu'il faudra 67 milliards de dollars par an d'ici 2020 pour l'adaptation.

o La gestion des risques et les assurances

Le texte de négociation contient une section spécifique contenant les propositions relatives à la gestion et la réduction des risques. La proposition principale est d'élaborer un mécanisme international avec une composante assurance et une composante compensation. AOSIS notamment

a proposé un mécanisme avec plusieurs volets. D'autres pays ont demandé l'inclusion du volet adaptation dans un mécanisme financier global. Le régime post 2012 devra donc définir les actions à entreprendre, les pays bénéficiaires et les moyens financiers nécessaires.

- **La création d'une nouvelle entité pour l'adaptation**

La création d'une nouvelle institution pour l'adaptation constitue toujours un point de divergence, mais les options (nouvelle instance ou renforcement des institutions existantes et régionales) ne sont pas incompatibles. Le point le plus critique concerne le rôle que pourrait jouer ce nouvel organe dans l'attribution du financement des projets.

- **Les mesures de ripostes**

Il existe toujours des divergences sur les effets des politiques climatiques sur les pays tiers (le problème des « mesures de riposte »). Certains voulaient traiter ces questions ensemble dans le cadre unique de l'adaptation, d'autres le séparer et aborder les « mesures de riposte » dans le cadre des politiques d'atténuation. Le Venezuela a annoncé son intention de réintroduire une proposition faite en 2009 de s'intéresser non pas à l'origine de l'impact (climat ou mesure de riposte) mais à la « capacité à réagir » du pays impacté.

Zoom sur : la nécessité de prendre en compte des besoins variables

Les besoins varient fortement selon les pays selon leur exposition aux risques, mais aussi leur niveau de développement, leurs conditions géographiques, leur type d'activité économique… Définir une nomenclature uniforme des actions finançables s'avère donc impossible. Certaines actions d'ordre organisationnel sont aisées à mettre en place pour peu de frais : celles portant sur l'organisation et la formation. Mais d'autres actions coûteront cher sans avoir un retour financier envisageable aux horizons économiques habituels.

Il est indispensable d'identifier les situations, les critères d'éligibilité et les soutiens qui pourraient être apportés :

- les secours en cas de catastrophe majeure,
- la reconstruction suite à des catastrophes,
- la prévention en amont des catastrophes notamment par des investissements d'aménagement,
- la formation des capacités et l'éducation des populations pour réduire leur exposition et développer leur propre protection,
- la protection contre les sècheresses, les canicules et les processus de désertification,
- la protection par rapport aux brusques inondations et événements climatiques extrêmes,
- l'adaptation des bâtiments,
- la construction d'ouvrages de protection des côtes face à la montée des eaux,
- une gestion prudentielle des ressources en eau,
- la prise en compte des inégalités de genre,
- la transformation des pratiques agricoles,
- la reconnaissance et la prise en compte de la vulnérabilité spécifique des communautés indigènes.

3. L'agriculture

Sous la pression d'ONG environnementales qui craignaient une manipulation des calculs d'émissions, la question de l'agriculture a été mise de côté à Kyoto. En effet, elles se sont opposées à l'intégration de l'agriculture dans le cadre du MDP et à la prise en compte des puits. A la base, l'argument invoqué était légitime : le risque de fraude dans le comptage des émissions réduites dans des secteurs où la quantification des flux était très lacunaire (incertitudes scientifiques, absence de données concernant le stockage ou le déstockage de carbone par les sols en fonction des pratiques agricoles, importance des échanges non marchands, absence de comptage des affectations des sols dans les PED). Cette inquiétude s'est amplifiée lors de la finalisation de la négociation pour Marrakech sur les montants

d'absorption de CO_2 par les puits, suite aux demandes parfois abusives de réduction de leurs engagements au titre du Protocole de Kyoto par de nombreux pays.

Mais le résultat de ce refus a eu un effet pervers dramatique : l'éviction de tout investissement dans l'agriculture pour des pratiques bénéfiques au climat dans les pays qui en ont le plus besoin, les pays pauvres qui vivent essentiellement de l'agriculture. Tous les pays sont aujourd'hui favorables à l'intégration de l'agriculture dans les politiques climatiques.

La négociation portent sur :

- L'amélioration des connaissances scientifiques ;
- Les progrès possibles sur la comptabilisation des émissions ;
- Le contrôle de la prise en compte de l'agriculture dans les inventaires nationaux ;
- L'identification précise des pratiques bénéfiques ;
- Les possibilités d'inclusion des actions dans l'agriculture dans les mécanismes financiers ;
- Un retour des organisations internationales, notamment de la Banque Mondiale, dans le financement des politiques agricoles ;
- Les formes de sanction en cas d'exagération ou de sous-estimation manifeste des émissions et des puits de gaz à effet de serre.

4. Les transferts de technologies

Revenant sur les positions de négociation antérieures (Mandat de Berlin, Protocole de Kyoto) les différentes parties s'accordent depuis Copenhague sur la nécessité d'une diffusion efficace des meilleures technologies aidant à réduire partout les émissions de GES et à s'adapter aux changements inévitables. Les avancées réalisées dans le texte de négociation ont permis de préciser la manière dont le transfert de technologies pourrait être conçu dans un régime multilatéral sur le climat ; et une décision sur la mise en place rapide d'un Comité sur les technologies et d'un Réseau des centres est envisageable à Cancún. Ce n'est pas la nécessité de la création d'un tel Comité qui fait débat mais sa composition et son mandat. Il reste également à clarifier certains points institutionnels, comme la relation entre le Comité sur les technologies et le Réseau des centres.

Néanmoins, le débat sur le transfert de technologies est loin d'être abouti. La définition de ce que doit être « le transfert de technologies » varie fortement selon les pays et évolue du fait du développement de l'internet. 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. Pour le moment, la question des transferts de technologies est, dans la négociation, mal posée car focalisée sur les technologies de pointe et les droits sur les brevets qui, s'ils constituent certes l'aspect le plus difficile, ne forment pas l'essentiel des cas. Or, 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.

○ Les points de désaccords

- Les droits de propriété intellectuelle (DPI) : pour beaucoup de pays industrialisés (notamment les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et le Japon), les DPI ne sont pas une barrière à l'accès aux technologies, alors que selon le G77, ils constituent un obstacle infranchissable. C'est sur cette question que le débat se polarise ;
- Les investissements technologiques à consentir pour la diffusion de la capture et la séquestration du carbone (CCS) ; cette question est particulièrement importante pour les pays émergents (Chine, Inde et Afrique du Sud) ;
- Le rôle des Technology Needs Assessment (TNA)[20] et des plans de préparation pour la mise en œuvre et l'accompagnement du transfert de technologies,
- La forme et l'échelle du renforcement des capacités à réaliser ;
- Et bien sûr, la question récurrente du financement.

[20] *La préparation de Technology National Assessment (TNA) a été réalisée dans de nombreux pays afin de déceler les besoins technologiques et les obstacles propres à chacun, mais ils se sont avérés trop peu approfondis pour identifier précisément les difficultés. Ils comprenaient en fait principalement des listes de technologies nécessaires.*

Cette problématique ne doit pas être abordée dans une démarche statique, mais reliée à la définition de thèmes de recherche et à la conduite conjointe de programmes au plus proche des besoins de recherche des pays, notamment de ceux en développement.

Zoom sur : **Les obstacles aux transferts de technologies**

- Une formation initiale universitaire et professionnelle insuffisante, qui débouche sur des compétences trop faibles ;
- L'inexistence de centres de recherche spécialisés ou leur isolement ;
- Surtout, des chaînons manquants dans la structuration des filières, notamment au plan de la mise en œuvre et de la maintenance ;
- L'absence d'entreprises suffisamment solides pour assurer la diffusion des technologies ;
- Des contraintes techniques : des débouchés trop faibles pour permettre une diffusion de la technologie concernée ou à l'inverse une taille unitaire des projets excessive par rapport aux besoins du pays ;
- L'absence de maîtres d'ouvrage publics ou privés capables de supporter la prise de risque, inévitable, des premières opérations ;
- L'abandon du développement et de la diffusion de technologies indigènes et des savoirs ancestraux ;
- L'absence de financements publics et privés pour porter ces projets ;
- Les droits d'accès aux technologies dont les brevets sont protégés ;
- Les investissements sont un moyen puissant de transferts de technologies : toute barrière aux investissements privés ralentie donc ces transferts.

○ Les écarts de besoins selon les pays

Les pays en développement et les PMA en particulier :

- demandent la création de centres d'excellence au niveau régional, le développement de coopérations entre pays au climat similaire (coopération Sud-Sud) et que l'accent soit mis sur le niveau local et les populations les plus vulnérables (éducation…) ;
- ont un besoin important de développement de collecte et d'analyse de données climatiques et socio-économiques, notamment au niveau des communautés ;
- demandent une revue des techniques d'adaptation indiquant leur niveau de maturité.

La situation des pays émergents 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. C'est l'un des points sur lesquels les pays émergents concentrent leurs exigences afin d'étendre leur développement industriel, basé actuellement sur des produits manufacturés, vers les technologies de pointe.

Chaque pays en développement a des demandes et besoins technologiques liées 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. Les négociations internationales doivent décider d'un mécanisme ou d'une institution suffisamment flexible pour répondre à des demandes technologiques diverses et ce, de manière coordonnée et équitable.

Zoom sur : **L'accès aux brevets et droits de propriété intellectuelle**

L'accès aux brevets représente un enjeu de taille puisque la recherche et le développement de technologies propres sont très onéreux et visent une rentabilité rapide. Les seuls vrais problèmes concernent les technologies dont les brevets ne sont pas tombés dans le domaine public. Les positions sont pour l'instant inflexibles. Le G77 exige une révision du système des droits de propriété intellectuelle puisqu'ils constituent une barrière aux transferts de technologies et au développement propre des pays. Les Etats-Unis refusent toute refonte de ce système, qui permet selon eux, la stimulation de la recherche et de l'innovation, mais également des investissements privés dans ces domaines. En revanche des études montrent que les brevets déposés par des pays émergents font

l'objet de peu de transferts, contrairement aux pays industrialisés dont le secteur privé investit à l'étranger, transférant ainsi une part importante de ses brevets.

Des questions importantes sont à trancher. Une répartition équitable repose-t-elle sur la valeur financière des technologies transférées ? Sur l'impact calculable du transfert ? Ou sur le nombre de technologies transférées ? Le transfert de technologies a-t-il vocation à diffuser massivement quelques technologies essentielles et alors, lesquelles choisir ?

- **Les avancées possibles sur la question des technologies**

- ***le renforcement des capacités et la formation***

Il faudrait dès que possible, en s'appuyant sur les TNA, identifier les besoins de formation et de transferts de compétences filière par filière. Ces actions devraient particulièrement cibler les PME.

- ***La mise en place de normes d'efficacité énergétique***

Le débat devrait être étendu vers l'adoption de normes internationales concernant l'efficacité énergétique des biens usuels de consommation (véhicules, appareils électroménagers, de chauffage et de climatisation, d'éclairage,…). La diffusion des meilleures pratiques constitue ainsi une stratégie d'atténuation au moindre coût. La voie la plus efficace consisterait en des programmes internationaux portant sur des filières décisives et destinés à fortement réduire les coûts des meilleures technologies en leur assurant rapidement le marché le plus vaste possible.

- ***Une réelle coordination des programmes de recherche***

Des programmes de recherche entrepris à l'échelle mondiale permettraient plus de cohérence dans la perspective de programmes sectoriels d'ampleur mondiale. Les Etats-Unis ont levé leur refus, réitéré depuis Kyoto, d'une coordination des efforts de recherche au plan international. Le pays a ainsi mis en place en 2007 un partenariat avec les pays Asie Pacifique (APEC), fondé sur le volontariat, afin de favoriser la collaboration, la diffusion le développement et le transfert de technologies propres. Différents pays convergent en ce sens, et non des moindres : Etats-Unis et Chine (lors du Major Economy Forum de mai 2009). Les domaines concernés par ces échanges : l'efficacité énergétique, le charbon propre, le captage et le stockage du carbone, les énergies renouvelables, les véhicules économes… Ce processus acquerra toute sa dynamique s'il est international et accessible aux pays les moins avancés.

Pourtant ces propositions ont disparu des derniers textes de négociation.

Ces programmes pourraient porter :

- La mise en place de programmes de recherche ciblés sur les besoins des PED.
- Les filières jugées prioritaires (agriculture, recyclage, renouvelables, transports, construction…) ;
- La séquestration du carbone ce qui constituerait une contrepartie intelligente en direction des pays tirant l'essentiel de leur activité économique de la production d'énergies fossiles (à commencer par l'Inde et la Chine)

5. La mise en œuvre des financements précoces « fast-start »

L'Accord de Copenhague stipule que les financements précoces de la période 2010-2012 doivent faire l'objet d'une répartition équilibrée entre adaptation et atténuation. Ces fonds doivent être « nouveaux et additionnels » et dirigés en priorité vers les pays vulnérables -petits états insulaires (SIDS)-, les pays moins avancés (PMA) et l'Afrique.

Les annonces des pays développés au cours de cette année démontrent que l'engagement de fournir 30 Md $US sur trois ans devrait être globalement respecté.[21] Ils doivent présenter des rapports sur la mise en œuvre des financements pour l'année 2010 à Cancún.

Les éléments de décision à prendre à Cancún sur les financements précoces concernent la mise en place des registres de financements par les pays développés et d'utilisation par les pays en développement. La discussion sur les règles MRV abordera d'une part la question de la traçabilité des financements apportés par les pays industrialisés : il s'agira de trouver un format de rapportage

[21] *Voir la partie sur Les avancées de Copenhague – les financements précoces, pp. 18-20.*

commun aux pays donateurs afin de suivre dans le détail les versements et donations réellement effectués. Et, d'autre part, celle de leur utilisation par les pays en développement.

- **La part de financements additionnels dans les crédits « fast start »**

Sur les 30 milliards de financements « précoces » inscrits dans l'Accord de Copenhague sur les années 2010-2012, le problème de la transparence reste malheureusement entier même si les pays industrialisés se flattent d'avoir respecté leurs engagements. Si la part additionnelle par rapport à l'aide publique au développement (APD) antérieure est toujours indéterminée, elle reste probablement en deçà de 10 milliards de dollars à l'heure actuelle. En effet, les études effectuées montrent que les pays bailleurs ont surtout procédé à un ré-étiquetage « financements précoces » de l'aide publique au développement déjà engagée. Les financements précoces ayant été décidés en décembre 2009 à Copenhague, il était en fait impossible aux pays développés de revoir en janvier 2010 leur loi de finance pour y ajouter des flux supplémentaires à l'APD déjà budgété pour 2010. De nombreux travaux d'universitaires et d'ONG ont été réalisés pour analyser ce que signifient les termes « nouveau et additionnel ». Pour le moment personne ne s'intéresse à vérifier que les projets annoncés aient un impact avéré et quantifié sur l'atténuation (quantité évitée ou réduite de gaz à effet de serre) ou sur l'adaptation (personnes impactés, volume d'eau ou superficies…).

Les pays en développement ont réitéré leur demande d'obtenir d'ici Cancún une définition commune de « l'additionnalité » et des données chiffrées sur les sources, l'allocation des financements, les canaux utilisés (bilatéral ou multilatéral) et les volumes.

Les éléments de décision à prendre à Cancún sur les financements précoces concernent la mise en place des registres de financements par les pays développés et d'utilisation par les pays en développement. La discussion sur les règles MRV abordera d'une part la question de la traçabilité des financements apportés par les pays industrialisés : il s'agira de trouver un format de rapportage commun aux pays donateurs afin de suivre dans le détail les versements et donations réellement effectués. Et, d'autre part, celle de leur utilisation par les pays en développement.

6. Les financements à long terme

La question des financements et de l'architecture financière sera l'enjeu principal de Cancún. Du succès de l'adoption d'une décision dépendra la crédibilité du processus des Nations Unies et la capacité de montage de projets ainsi que de leur mise en œuvre. Le soutien financier et technique aux pays en voie de développement par les pays Annexe I est essentiel pour mettre en œuvre à la fois les actions d'atténuation et des mesures d'adaptation. Le niveau de financements disponibles requis pour la lutte contre le changement climatique est estimé à un montant énorme, proche de celui pour l'Aide Publique au Développement (100 milliards de dollars annuels). L'architecture institutionnelle à travers laquelle les fonds de toutes natures sont gérés est aujourd'hui encore éclatée, peu coordonnée et peu efficiente. Elle doit être améliorée par des réformes institutionnelles qui augmenteraient sa légitimité auprès des pays donateurs et des pays receveurs.

La Conférence de Copenhague a fixé des orientations politiques concernant le financement à long terme de la lutte contre le changement climatique.

- Le texte de l'Accord inscrit l'objectif de 100 milliards de dollars de financements de transferts nord-sud additionnels à atteindre pour 2020 ;
- Un financement précoce à hauteur de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 pour aider les pays à l'élaborer des projets et des plans d'action afin de bénéficier de ces financements à long terme ;
- Le Secrétaire Général des Nations Unies a mandaté un Groupe consultatif de haut niveau pour proposer des sources de financement nouvelles et additionnelles à mobiliser ;
- La création d'un Fonds[22] vert de Copenhague par lequel transiterait une grande partie des 100 milliards $ annuels et qui devrait être finalisé à Cancún.

Ces éléments acceptés par tous les pays, même par ceux réfractaires à l'Accord de Copenhague, font partie des nouveaux textes de négociation de l'AWG-LCA depuis les sessions de Bonn. Il se dégage une convergence sur la nécessité de créer rapidement le nouveau Fonds vert.

---

[22] - Bien que le nom du Fonds varie selon les textes de la Présidente du LCA, nous garderons cette dénomination pour désigner le Fonds mentionné dans l'Accord de Copenhague, par souci de clarté.

Mais, les pays divergent sur les modalités de sa mise en œuvre : quelle gouvernance ? Quel rôle de la CdP ? Quel dispositif institutionnel ? Quels liens avec les structures fiduciaires existantes ? La question de l'architecture globale est loin d'être réglée.

Le débat sur les financements oscille entre deux nécessités :

- ***Le renforcement du processus de décision dans le cadre de la CCNUCC pour assurer le contrôle politique des décisions prises ;***
- ***Le souci de l'efficacité de mise en œuvre des financements dans les délais les plus rapides possibles, ce qui nécessite décentralisation et souplesse.***

o Un intérêt commun

Bien que la plupart des actions de lutte contre le changement climatique impactent sur le développement, les financements du climat et du développement continuent à avoir des justifications différentes et suivent des processus parallèles :

- L'aide publique au développement (APD) trouve sa justification dans des préoccupations d'équité, de solidarité, de recherche de la paix et de justice sociale. Elle a également une motivation économique en facilitant le développement des pays et donc leur accès aux échanges. Idéalement, l'APD doit se situer davantage dans l'intérêt direct du receveur que du donateur. L'histoire de l'APD montre que son évolution est en fait souvent liée à celle de la géopolitique Nord/Sud.
- La lutte contre le changement climatique implique un lien plus direct et plus fort entre les donneurs et les receveurs. Comme les effets des émissions de gaz à effet de serre n'ont finalement aucun lien avec le positionnement géographique des émissions, toute réduction des émissions de gaz à effet de serre, où que ce soit sur la planète, présente les mêmes effets bénéfiques pour la stabilisation du climat. Réaliser cette réduction des émissions à partir d'un financement international devient donc directement autant bénéfique pour le pays donateur que pour le pays receveur. En cela, on peut dire que la lutte contre le changement climatique est la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine, parce qu'à bénéfice réellement partagé. Un bien public global en somme, au croisement des intérêts de tous les pays.
- En revanche la justification des financements d'adaptation, basée en partie sur la responsabilité historique des pays développés dans les émissions ayant conduit au changement climatique, est plus proche de celle de l'APD.

Les principales questions en débat

Ce débat sur les financements contient quatre niveaux de questions (qui évidemment interfèrent) :

- ***La question des besoins***
  - Quels sont les besoins de financement pour l'atténuation, l'adaptation, le renforcement des capacités, les transferts de technologies… ?
  - Quelles sont les actions pour lesquelles des transferts financiers sont indispensables?
- ***La question des conditions d'attribution***
  - Quel processus de montage de projets assurerait le mieux l'accès aux financements des pays qui en ont le plus besoin ?
  - Quelles sont les conditions de confiance à remplir pour attirer l'argent privé ?
  - Comment assurer la qualité des projets et la rapidité d'exécution des financements ?
  - Quels sont les mécanismes nécessaires pour vérifier le bon usage de l'argent ?
- ***La question de l'architecture financière***
  - Comment le Fonds vert proposé dans l'Accord de Copenhague doit-il être géré et quel sera son lien avec la CCNUCC ?
  - Quelle place respective des pays développés et des pays en développement dans la gouvernance du Fonds vert ?
  - Quels sont les processus de décision à adopter ?

- Comment mixer de façon complémentaire de l'argent public et de l'argent privé ?

- ***La question des sources de financement***

- Quelle répartition entre l'aide publique au développement et les sources privées ?
- Quelle place accorder au marché du carbone ?
- Quelles peuvent être les nouvelles sources de financement pour atteindre le niveau escompté de 100 milliards de $ en 2020 ?

Ces quatre questions seront abordées dans ce chapitre dans cet ordre. A savoir partir des besoins, identifier les meilleures conditions pour les satisfaire, ensuite aborder l'architecture financière et les sources de financement qui les remplissent le mieux. Cet ordre est peu usuel, mais c'est celui qui correspond le mieux au processus de montage de projets des pays en développement et assure en conséquence la meilleure qualité d'usage des fonds pour les pays financeurs.

Il ne faut pas se mettre du côté des conditions pour les financeurs (la check-list des conditions à remplir) pour qu'un projet soit reconnu comme bancable. Il faut se situer du point de vue de la durabilité d'un projet pour les pays en développement. La première condition pour qu'une aide internationale ait un effet durable en matière de développement et qu'elle permette de progresser vers une économie à bas niveau de carbone, c'est qu'elle débouche sur une création de richesse, notamment en valorisant des ressources renouvelables locales, et que cette création de richesse permette une solvabilisation des acteurs économiques. Cela pousse dans le sens d'une priorité donnée à la création d'activités économique (agriculture, artisanat, petite industrie, offre de services essentiels) à côté des usages domestiques

Les éléments de contexte à prendre en compte

Quelques éléments sont déterminants pour planter le décor avant d'entrer dans la description des besoins, des modes de gestion, de l'architecture et des sources de financement.

Une discussion économique insuffisante dans la négociation climat

On ne peut aborder les questions financières sans partir d'une bonne compréhension économique des actions à développer. Or, la négociation financière est rendue difficile par un manque de culture économique partagée entre les négociateurs :

- La dotation des fonds et les autres interventions financières sont perçues comme des dépenses à fonds perdus alors que les investissements dans l'efficacité énergétique sont parmi les plus productifs possibles et constituent des moteurs de relance économique mondiale.
- La demande légitime d'implication du secteur privé ne sera pas possible en cas de recul généralisé des interventions publiques mais serait à l'inverse stimulée par des interventions publiques qui sécuriseraient les conditions d'investissement dans les pays en développement.
- Un développement des pays du sud serait un moteur pour toute l'économie mondiale, y compris pour les pays industrialisés qui y trouveront des marchés en croissance.
- Les apports du rapport concernant le coût de l'inaction qui dépasserait celui de l'action Stern ont été acceptés. Mais ces coûts ne se situent pas dans la même temporalité et ne sont pas à charge des mêmes acteurs. Cette prise de conscience n'a donc pas généré de réel comportement d'anticipation.

La prise en compte des prix des énergies dans un contexte instable

L'intérêt économique des actions d'atténuation dépend fortement du niveau du prix des énergies. L'année 2008 a été dévastatrice, avec à la fois un cours du pétrole qui a atteint des sommets en août (147 $/bl) puis, suite à la crise financière et économique mondiale, un effondrement des cours après l'été avec un point bas à 40 $/bl en novembre 2008 pour remonter actuellement au-dessus de 80 $/bl.

Le fait que l'on soit entré dans une période de réponse de plus en plus difficile à la croissance de la demande d'énergie par les capacités actuelles d'offre constitue pourtant l'un des éléments déterminants de l'actuelle négociation. Dans les pays importateurs de combustibles fossiles, les actions visant à accroître l'efficacité énergétique et à développer les énergies renouvelables qui constituent le cœur des politiques de d'atténuation des émissions- deviennent davantage rentables. Le prix du pétrole est maintenant le triple de sa valeur lors des conférences de Rio et de Kyoto (et six fois plus à l'été 2008) ! La coïncidence historique entre des prix élevés des énergies et la nécessité de

lutter contre le changement climatique fait converger les rentabilités de court terme et les exigences écologiques de long terme.

Toutefois, le fait que le prix du pétrole oscille selon une amplitude aussi imprévisible que large brouille les projections pour le futur. Cette inconstance n'annule ni la tendance vers des prix élevés des énergies ni la rentabilité des investissements à réaliser. Ainsi, les pays ne savent guère escompter une rentabilité prévisible, ce qui encourage peu à l'investissement, et encore moins à la prise d'engagements de long terme. Cette absence de prévisibilité rend nécessaire des engagements financiers publics et une adéquation au cas par cas entre modes de financement (APD, mécanismes de Kyoto, fonds, partenariats public – privé). Des financements qui s'avèreront souvent rentables. Il faut donc que les négociations prennent en compte cette rentabilité améliorée des actions en cas, très probable, de hausse des prix du pétrole d'ici 2020. Mais la volatilité des prix brouille les perspectives et empêche de prévoir une répartition fiable des modes de financement avec une mobilisation massive du secteur privé.

o Un débat sur les financements dans un contexte défavorable

Ce débat a lieu en phase de crise inédite des finances publiques des pays développés. Ceux-ci après s'être fortement endettés voient leurs recettes fiscales chuter du fait d'une faible croissance économique et leurs déficits budgétaires se creuser rapidement. Ces difficultés rejaillissent sur la mise à disposition des financements précoces (avec peu d'apports additionnels) et pèsent sur le débat sur les ressources nouvelles pour alimenter le Fonds vert de Copenhague.

La compréhension des besoins des pays en développement

o Une notion centrale, celle de filière

Une chaîne casse toujours par son maillon le plus faible. Ainsi, ce qui définit un développement réussi résulte d'abord de l'identification puis du renforcement des maillons fragiles (le besoin de l'usager, le service ou la fourniture qui lui correspond, la technologie appropriée, la structuration des professions, la constitution d'un marché, la mise en œuvre des moyens de production). On utilisera ce concept de filière pour décrire cette chaîne. En outre, puisque l'on se situe du point de vue d'un développement réussi, il faut que cette approche filière aille de l'aval vers l'amont, c'est-à-dire des usages à satisfaire vers les modes de production à construire.

Le passage du MDP aux NAMAs permet de s'inscrire dans une approche filière.

Le dilemme qui caractérise l'engagement dans un processus de développement est bien connu. D'un côté, la faiblesse des revenus rend difficile la viabilité de projets dans la durée, même dans le cas d'un soutien initial important au financement de l'investissement. Et de l'autre côté, un projet soutenu par de l'aide internationale ne parvient pas toujours à s'enraciner s'il ne rencontre pas un intérêt suffisant de la part des populations.

Il est donc essentiel de s'inscrire dans une démarche filière qui part des besoins pour remonter vers les outils de production c'est-à-dire :

- Partir des besoins des populations, notamment des initiatives économiques qu'elle attend ;
- Identifier les solutions possibles dans le cadre d'une économie à bas niveau d'émissions de gaz à effet de serre ;
- Situer le territoire concerné sur le plan de son approvisionnement actuel et futur (intégration dans des réseaux) ;
- Prendre en compte l'adaptation aux changements climatiques ;
- Déterminer le niveau des fournitures d'énergie répondant à ces besoins économiques et pouvant satisfaire également des consommations domestiques et des attentes de services publics pour le territoire ;
- Identifier quelles énergies permettent d'y répondre ; il s'agira souvent d'un mix d'énergie pour fournir une production à la fois suffisamment constante et capable de faire face à des pointes d'appel de puissance ;
- Réunir toute la chaîne de compétences professionnelles pour la mise en œuvre de ces solutions ;
- Identifier les porteurs de projets publics et privés susceptibles d'assurer la maîtrise d'ouvrage et de réunir les garanties vis-à-vis des financeurs et des banques.

Une approche par filière est indispensable pour cinq raisons décisives :

- Elle relie une offre et une demande, donc le processus de développement attendu et la création d'activité économique induite ;
- Elle permet donc de choisir les types de production offrant la meilleure adéquation aux besoins ; il faut éviter une approche verticale consistant à proposer une technologique unique dans n'importe quelles conditions ;
- Elle permet de différencier les stratégies selon les territoires dans les pays en développement, notamment entre l'urbain et le rural ;
- Elle permet d'identifier les rentabilités relatives des projets et donc de préparer la phase de financement entre la part d'aide extérieure, de financement national, de tarification locale et d'implication du secteur privé ;
- Enfin elle permet l'implication des métiers pour faciliter leur prise en charge et permettre la réplication des opérations, condition vitale pour enclencher un processus de développement.

o Un processus qui doit se baser sur la construction d'une solvabilité croissante des usagers

C'est la question fondamentale. Prenons l'exemple de l'accès à l'énergie à partir de sources à bas niveau de carbone dans les pays en développement. Y parvenir implique de :

- Privilégier les productions électriques régulières, les seules capables de faire fonctionner des équipements artisanaux, des machines agricoles, des pompes… qui pourraient soutenir une activité économique créatrice de revenu ; rechercher ensuite un mix de production intégrant des renouvelables mais permettant une production énergétique stable ;
- Instituer des tarifications qui permettent la maintenance et le renouvellement des ouvrages même en cas de financement international des équipements initiaux ;
- Privilégier les petits projets dimensionnés selon les besoins des communautés plutôt que les grandes infrastructures surdimensionnés par rapport aux besoins et à la capacité de paiement des populations ;
- Associer les projets de production au développement des activités économiques dans la zone concernée et le développement des services apportés aux entreprises et aux populations (et donc en lien étroit avec les autorités locales).
- Rechercher la meilleure efficacité énergétique possible est la condition pour que le service énergétique fourni soit financièrement accessible par une grande partie des usagers.

La même démarche est applicable pour développer une agriculture résiliente au changement climatique, réduire la déforestation, valoriser les déchets ménagers, développer la construction de bâtiments adaptés au climat et sobre en énergie.

o Un classement attentif des conditions économique des projets

Les montages financiers doivent, pour avoir un effet de levier maximal, être ajustés en fonction de l'économie des projets. Il convient donc d'élaborer une typologie des situations selon les filières.

Quatre grandes catégories sont à distinguer :

- ***Les situations où les réductions d'émissions et les coûts sont aisés à évaluer***

Dès lors que l'on dispose des compétences techniques requises. Cela concerne notamment la construction neuve, les changements d'énergie, de nombreux travaux d'économie d'énergie, la valorisation d'énergies renouvelables, la gestion des déchets, la réalisation de plantations forestières, les choix de véhicules. Formuler des propositions d'actions ordonnancées selon leur efficience (ratio réduction d'émissions/coût) est alors possible. On peut donc en déduire un temps de retour et déterminer, pour réaliser le projet, la part d'aide en don, celle en prêt concessionnel, la participation d'entreprises privées, du secteur bancaire national et de l'épargne locale… Il est essentiel de réaliser ce classement pour chaque projet car il conditionne l'accès aux financements internationaux.

- ***Les actions où les réductions d'émissions associées sont calculables mais où les coûts présentent des variations de grande amplitude***

Dans ce cas l'utilisation de valeurs moyennes est peu significative. C'est l'exemple de la réhabilitation de bâtiments existants, de projets de lutte contre la déforestation, d'actions très spécifiques dans

l'industrie ou encore du développement des circuits courts d'approvisionnement alimentaires. Obtenir un ratio réduction d'émission/coût n'est possible qu'après une étude d'ingénierie spécifique au cas par cas. Il convient alors de disposer de retours d'expériences et d'évaluations permettant de situer les besoins de financement des projets et de trouver le bon équilibre entre les différentes sources de financement possibles.

- ***La situation inverse existe aussi lorsque les coûts d'investissement sont faciles à connaître mais les impacts difficiles à apprécier.***

Cela concerne de nombreux types d'actions de lutte contre la déforestation ou de la mise en place d'infrastructures de transport, dont les reports modaux peuvent être difficiles à apprécier. D'où la nécessité d'établir des proxis pour les différents types de projets REDD+. Cela concerne aussi nombre d'investissements pour l'adaptation au changement climatique, dont les bénéfices sont avérés mais peu prévisibles, très qualitatifs ou statistiques. Il en est de même des bénéfices à attendre des efforts d'éducation ou de communication. Il faudra pour ces cas s'appuyer sur une contribution importante de l'aide publique au développement.

- ***D'autres actions s'avèrent tout aussi indispensables mais les coûts et les effets sont difficiles à appréhender.***

On situera dans cette catégorie les changements de comportements et de modes de vie, la gestion durable des forêts et des sols, l'optimisation des chaînes logistiques de transport des marchandises ou les politiques d'urbanisme visant à densifier l'habitat ou à mixer davantage des fonctions urbaines. Ce type de cas concerne également certaines mesures d'adaptation au changement climatique. Il y a là des difficultés méthodologiques que l'on rencontre partout et qui deviennent plus ardues à mesure que l'on allonge l'horizon temporel. Ces cas nécessitent à la fois des travaux de recherche et des contributions de l'aide publique au développement.

- **<u>La répartition des financements entre l'atténuation, la REDD+, l'adaptation, les transferts de technologies et le renforcement des capacités</u>**

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

- Estimer les besoins par thématique et secteur ;
- 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'efficience des projets en termes de réduction d'émissions pour établir des priorités ;
- Evaluer la capacité du secteur à lever d'autres financements en fonction de la rentabilité des actions.

Il faudra s'assurer de définir un volume réservé pour les projets et les programmes d'adaptation au retour sur investissement difficilement quantifiable en valeur monétaire. Un premier pas dans la répartition des fonds a été effectué avec la proposition de réserver 20% des financements à la REDD+.

Le premier enjeu de la nouvelle architecture financière est donc la qualité de sa réponse aux multiples besoins. Avec, comme facteur clé, une bonne analyse des projets afin de les orienter vers les fonds dont la nature leur corresponde le mieux.

<u>Estimation des besoins pour l'adaptation et l'atténuation et les sources de financement envisagées</u>

De nombreuses estimations[23] des besoins de financement ont été produites ces dernières années. Elles sont fort divergentes car fondées sur des méthodes différentes. Elles diffèrent notamment sur la prise en compte de coûts ou de surcoûts.

[23] - *Adapté de Transfert financiers Nord/Sud : des propositions éparses. Tiré de :* Le sommet de Copenhague tiendra t-il ses promesses ? *La note de veille n°149, Centre d'analyse stratégique, septembre 2009*

○ L'estimation des coûts liés à l'adaptation et à l'atténuation

Les besoins financiers des pays en développement, selon les estimations retenues par la CCNUCC, seraient de l'ordre de 100 et 150 milliards de $ par an à l'horizon 2030. Après Copenhague, le G77 estime lui à 1,5% du PIB des pays développés le niveau de transferts à effectuer en direction des PED chaque année, ce qui équivaut à environ 600 milliards de $[24]. Des ONG demandent quant à elles un transfert de l'ordre de 100 milliards de $ par an d'ici 2020 uniquement pour l'adaptation.

○ L'état des lieux actuel des voies de mise en œuvre

Selon les estimations de la CCNUCC, en 2007, l'aide publique pour l'environnement et le climat s'élevait à 103,7 milliards US $ par an. les financements climat transitent via :

- les mécanismes financiers de la CCNUCC –quelques centaines de millions de dollars par an- (Fonds pour l'Environnement Mondial, Fonds d'Adaptation, Fonds pour les Pays les Moins Avancés, Fonds Spécial pour le Changement Climatique) ;
- les initiatives multilatérales : UN-REDD (10-20 millions par an), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), les Climate Investment Funds gérés par la Banque Mondiale (CIF) qui sont en démarrage ;
- les financements bilatérales mis en œuvre par les agences de coopération bilatérales, principalement la JICA, l'AFD, la KFW, la BEI (Cool Earth Partnership du Japon, Climate and Forest Initiative, l'Initiative internationale sur le climat de l'Allemagne, le GCCA de la Commission Européenne-50 millions de dollars sur trois ans).

Selon les estimations, les financements des quatre agences de coopération bilatérales (JICA, AFD, KFW, BEI) représentent entre 50 et 65% des financements publics dédiés au climat (*source SEI*).

Aucune estimation n'est faite ni de la contribution actuelle à la lutte contre le changement 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 prioritaire pour éclairer le débat sur le financement. Cela devrait être fait dans le cadre du renforcement de la surveillance et de la supervision des flux financiers pour la lutte contre le changement climatique qui pourrait être décidé à Cancún.

L'articulation entre les différents modes de financement

○ La place respective des financements publics et privés

Parmi les enjeux tous essentiels de l'architecture financière du Fonds vert de Copenhague, c'est sur les rôles respectifs de l'argent public et de l'argent privé que se focalise le débat. Et cela avec un jeu de rôle prévisible :

- Les pays les plus sollicités pour apporter des financements insistent sur l'importance du marché ;
- Les spécialistes soulignent que les actions de structuration, de préparation des filières, de suivi ne pourront pas être prises en charge par le privé ;
- Les pays demandeurs exigent des ressources stables et pérennes, donc d'origine publique ;
- Les pays aux besoins les plus urgents et importants sont favorables par pragmatisme à des sources privées car les ressources publiques ne suffiront pas ;
- Les exigences les plus radicales demandent que seules les ressources publiques soient comptabilisées dans l'Accord puisque le marché n'est pas fiable et que les pays développés ont une « dette historique » à rembourser. Dans cette optique, le marché carbone est vu comme une façon d'échapper à la prise de responsabilité.

Il n'y a pas à faire un choix de supériorité de l'une par rapport à l'autre option, mais bien à rechercher une optimisation de leur usage, ce qui ramène aux deux questions de la rentabilité économique et de qualité de gouvernance (abordée plus loin). Cet effort d'optimisation est d'autant plus important que

[24] *- Calcul effectué à partir du PIB en $ des pays Annexe B (Pays Annexe I moins les pays avec EIT) en 2008, à partir de la base de donnée de la Banque Mondiale*
http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/latest?display=default

la négociation sur l'organisation des financements intervient dans un contexte de faible confiance et en situation de crise économique et financière à l'ampleur et à la durée inconnues.

o L'échelle de priorité entre intervention publique et intervention privée

Les différents instruments publics et privés peuvent être articulés de façon complémentaire. Dès lors le débat se simplifie :

- Certaines actions obligatoires par leur caractère structurant et sans quantification possible des réductions d'émissions futures obtenues doivent être soutenues par l'aide publique ;
- Le financement par le privé pour des actions rentables qu'il sait mener avec succès est prioritaire puisqu'il permet de ne pas accaparer le produit des impôts pour les financer ;
- Et entre ces deux modes de financement, un éventail de situations existe qui, en fonction des capacités de pays, rendra nécessaire dans des proportions variables l'usage de crédits publics concessionnels facilitant l'utilisation de crédits privés.

Ces clarifications apportées, il convient d'analyser plus finement les caractéristiques, les atouts et les inconvénients qui correspondent à chacune de ces ressources financières.

- ***Les difficultés liées aux ressources publiques***

- la complexité des conditions de décision d'attribution des fonds,
- la difficulté de rassembler les crédits auprès des pays donateurs,
- les lourdeurs administratives d'accès aux ressources multilatérales.

- ***Les conditions d'engagement du secteur privé***

- Le projet doit être rentable : le cas échéant, une intervention publique doit compenser le gap (subvention, ou bonification d'intérêt)ou faciliter les premiers financements pour permettre une participation privée d'ampleur suffisante ;
- La stabilité du cadre institutionnel et législatif qui fonde les politiques nationales,
- Le montage financier doit être sûr au plan juridique : le secteur privé ne peut intervenir en aval d'un montage financier trop incertain, notamment en complément des mécanismes de Kyoto quand ceux-ci bénéficient d'une gouvernance insuffisante ;
- La confiance des différents acteurs dans les projets (maîtres d'ouvrage, professionnels, financiers, consommateurs,…) ;
- Il faut des infrastructures d'un niveau suffisant et fiable, une stabilité politique et une corruption limitée, (cf. soumission de l'International Chamber of Commerce, US Chamber of Commerce, Japan Business Federation) ;
- Une synchronisation avec l'OMC pour les questions de « barrières à l'import/export » ;
- La prévisibilité afin de mobiliser les fonds à temps.

Ainsi, l'investissement privé doit être attiré par la construction de cadres structurés de développement des filières techniques (identification de projets, transferts de technologies, formation des compétences, crédits d'amorçage, politique industrielle, capacité de maintenance).

La conclusion de ce qui précède est paradoxale et à contre-pied des débats idéologiques habituels : l'engagement de l'investissement privé est en quelque sorte proportionnel à l'engagement public dès lors que celui-ci est nécessaire pour conforter les conditions d'investissement dans les PMA et les pays vulnérables. Mais pour renforcer ce lien, il faut que l'investissement public donne, chaque fois que c'est possible, la priorité à des montages financiers privés pour ne pas « brûler » inutilement de l'argent public (le produit précieux des impôts) et le garder pour des fonctions que le marché ne peut prendre en charge. Ainsi dans la lutte contre le changement climatique, la qualité première des dispositifs à mettre en place au plan international est la prévisibilité des conditions d'utilisation (montant, échéances, affectation, règles d'attribution).

o Les enseignements de l'utilisation des fonds internationaux

La conception du Fonds vert de Copenhague doit ensuite tirer enseignement des difficultés rencontrées par les pays en développement dans l'accès aux financements internationaux.

Zoom sur : les obstacles à l'efficacité des fonds centralisés

- **Les lourdeurs administratives d'accès aux ressources multilatérales**
- L'insuffisance de capacités d'ingénierie et de données dans les pays les moins avancés accroît leurs difficultés de préparation de projets.
- Le montage de projet dans les pays en développement nécessite de s'appuyer sur des maîtres d'ouvrage disposant des garanties pour l'établissement des contrats de financement (entreprises publiques, collectivités locales).
- **La forte ingérence des organismes multilatéraux dans la gouvernance des pays en développement**
- C'est là une question très sensible. Les organismes multilatéraux tendent à poser des conditions sur le mode de gestion avant d'attribuer des fonds. Cela est d'autant plus mal ressenti par les pays receveurs, que les effets de ces exigences ont été souvent désastreux (mesures de rigueur aux effets sociaux durement ressentis, exigence de privatisation de services publics…).
- **Une demande forte de stabilité des objectifs politiques des dispositifs**
- Une étude récente de l'OCDE montre que les fonds verticaux centralisés n'ont jamais réussi le passage à grande échelle. L'OCDE met donc en garde sur leur utilité pour la lutte contre le changement climatique[25].
- Les priorités et les critères d'aides multilatérales varient trop souvent et sont incompatibles avec délais de montage des projets et l'indispensable prévisibilité pour les acteurs de terrain des conditions d'attribution.
- Le plus efficace serait d'améliorer les canaux de financements existants, en les renforçant et en les réformant. Cela répond à l'attente des pays en développement d'améliorer le système de l'aide publique au développement.
- **La crainte d'un mauvais usage des fonds**
- Les pays en développement sont confrontés à de telles difficultés quotidiennes de fonctionnement que l'obtention de contributions financières multilatérales s'accompagne souvent de fortes tensions dans l'allocation des projets. Dès lors, la réponse à des urgences immédiates peut intervenir, ce qui entache leur crédibilité.
- En réponse, le souci de sécuriser l'utilisation des fonds par les pays donateurs débouche sur la multiplication de critères administratifs et techniques à satisfaire. Ces « filtres » deviennent vite des obstacles infranchissables pour les pays destinataires des financements. Ces contraintes d'attribution se traduisent par des coûts administratifs excessifs et des délais insoutenables.
- Les pays n'ont généralement pas la trésorerie nécessaire pour engager les premières phases des projets.
- La faiblesse des processus de suivi et d'évaluation rend difficile une amélioration des procédures et une simplification des critères.

Ces difficultés renforcent la méfiance vis-à-vis des fonds internationaux et pèsent sur la négociation. Pour sortir de ce dilemme, il est essentiel d'améliorer l'équité, l'efficacité et la gouvernance des modes de financement.

Les critères d'appréciation de la nouvelle architecture financière

De ce qui précède, on peut déduire que le second enjeu est donc la qualité du processus d'instruction des projets, d'attribution des fonds avec efficacité dans un climat de transparence, de sérieux du suivi créant la confiance nécessaire.

On peut donc exprimer en positif des critères essentiels pour la conception du Fonds vert de Copenhague :

[25] Development Perspectives for a post-Copenhagen Climate Financing Architecture*, OCDE, Oct 2009*

- **La qualité de montage des projets**

Cela implique :

- Une clarté des objectifs et de la nature des projets à soutenir,
- Des définitions claires des coûts et des surcoûts des projets pour faciliter leur instruction.

- **L'adéquation des financements proposés par rapport aux besoins**

Chaque organisme financier est souvent spécialisé selon les types de financement : en dons, en prêts concessionnels, en refinancement du secteur bancaire, en finance carbone et en appel à des investisseurs privés. Or, les projets de terrain et plus encore les programmes complexes nécessitent de mixer ces divers types de financements. Il faut donc que l'architecture du Fonds vert de Copenhague facilite dès le départ le mixage de ces différents types de financement et leur dosage pour chaque projet ou plan qui postulera pour obtenir sa contribution.

- **La gouvernance et l'accessibilité**

La négociation climat doit produire un dispositif qui parvienne à dépasser les pathologies constatées jusqu'à présent, typiques des financements internationaux, par :

- une meilleure proximité entre les organismes de financement et les pays demandeurs ainsi qu'une coordination globale des sources de financement ;
- la clarté des critères d'éligibilité afin d'éviter de multiplier les filtres administratifs ;
- la lutte contre l'engorgement des circuits administratifs et la réduction des délais d'instruction et de paiement.

- **La transparence et la coordination**

Dans un souci de transparence, de respect et de suivi de ces engagements, il est important de trouver une forme de rapportage commune et complète qui permette :

- aux pays en voie de développement de constater le respect des engagements de financement par les pays développés ;
- aux pays développés d'améliorer leur programmation et leur coordination en fonction des plans élaborés par les pays en développement ;
- la double implication des organismes de financement et des autorités nationales des pays en développement dans les fonctions de contrôle et de suivi.

La complexité des règles de financement international a souvent pour effet d'exclure les pays qui en ont le plus besoin.

Le défi majeur sera de concevoir une architecture financière qui permette à la fois une meilleure représentation des pays bénéficiaires, un accès plus simple, l'intégration de diverses sources de financement et un bon suivi opérationnel de la gestion de ces financements par les pays receveurs en les coordonnant avec leurs politiques nationales.

La question des canaux d'exécution de projets financés sera majeure car elle détermine la capillarité et la vitesse de diffusion des financements. D'une part, en soutenant en priorité les interventions institutions financières nationales des pays en développement (développer leurs activités ou lieu de le faire à leur place). Ces dernières sont le canal durable du financement de ces pays. Et d'autre part en utilisant la proximité qu'ont certaines banques de développement (banques régionales et les principales banques de développement et agences bilatérales -JICA, AFD, KFW, USAID, BEI, EuropeAid) qui ont également un savoir-faire à même d'attirer les financements privés. Enfin, interviennent en complément les fonds gérés par les organisations internationales (Banque Mondiale, Fonds pour l'Environnement Mondial, PNUE, PNUD, fonds reliés à l'UNFCCC) qui ont vocation à faciliter la mise en œuvre par les acteurs précédents.

Transparence, coordination et synergie entre sources de financement

Afin de pouvoir piloter le mécanisme financier de la CCNUCC, il est essentiel de développer rapidement un système de coordination et de traçabilité des financements et d'élaborer une base

unique de suivi des financements liés au changement climatique. Or, il n'existe pas encore de réelle base de données des financements internationaux pour le climat avec destination et conditions d'accès, même si il faut souligner qu'un outil de ce type vient d'être élaboré par les Pays-Bas pour les financements précoces.

- ***Les Communications nationales***

Les flux venant des pays Annexe I sont décrits dans leurs communications nationales soumises au Secrétariat de la CCNUCC. Mais le Secrétariat lui-même a mentionné dans le document de synthèse des Communications Nationales[26] des lacunes de méthode :

- les pays n'ont pas tous utilisé les catégories de projet indiquées, ce qui rend difficile la comparaison des projets par secteur et ils ont donné des informations pour des années différentes ;
- dans les financements confiés aux organismes multilatéraux, les pays n'ont pas précisé la part spécifique pour la lutte contre le changement climatique ;
- le financement bilatéral a été déclaré sous des formats différents (aide budgétaire, renforcement de capacités etc.).

- ***Le « Système de notification des pays créanciers » (SNPC) de l'OCDE***

L'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique a élaboré un format centralisé d'enregistrement de l'aide publique au développement (CAD SNPC). À ce jour, il constitue la plus grande base de données de l'aide publique au développement. Cependant, elle n'enregistre que les contributions des membres de l'OCDE et pas celles du secteur privé (banques et investisseurs industriels). De plus, les contributions des donneurs multilatéraux ne sont pas détaillées par pays et, enfin, l'aide est inscrite au moment où elle est décidée. Il n'y a pas d'informations sur l'efficience et l'efficacité des projets.

- ***La gouvernance quant à la qualité des projets et l'utilisation des fonds***

Quel que soit le mode de financement adopté, il faudra veiller à :

- Assurer la traçabilité des financements accordés par les Etats par les différentes voies possibles (bilatérales, multilatérales, mécanismes…) à travers un registre ;
- Bien identifier dans les diverses contributions d'un pays la part effective qui relève de la lutte contre le changement climatique.

Pour la manière de procéder, les pays en développement veulent obtenir les fonds avant de mettre en œuvre l'action alors que les pays développés préfèrent une politique de résultat avec un paiement en fonction de l'action réalisée. Cette question se pose en particulier pour les « no-lose targets » : Comment prévoir les fonds si l'on ne peut anticiper les niveaux d'émissions atteints par les pays en développement ? Le manque d'information implique pour le pays bailleur une difficile maîtrise du budget national et, par conséquent, la crainte de s'engager à financer les efforts des pays en développement sans fourchette préétablie.

La mise en place effective du Fonds vert de Copenhague

Le Fonds Vert est présenté comme « l'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention », Son mode de fonctionnement futur est au centre des débats et les pays ont du mal à dégager une vision commune de ce que serait son architecture financière. Ce qui est certain, c'est que la mise en place d'un fonds centralisé devra éviter certains obstacles, à même de nuire à son efficacité. A condition de remplir les conditions d'efficacité, de capillarité et de vitesse d'exécution exposées plus haut.

Les positions des différents acteurs sur l'architecture financière

Au fil des sessions, les pays ont précisé leur conception du fonctionnement du fonds. Leurs propositions ne sont pour la plupart pas complètes et les pays n'accordent pas tous la même importance aux mêmes fonctions. Ainsi, les points en discussion sont :

- La source des fonds ;

[26] - *(FCCC/SBI/2007/INF.6.Add2).*

- La relation à la CdP ;
- La gouvernance : le mode de vote et de décision de l'attribution des financements ;
- Le rôle de l'expertise technique et des ONGs ;
- Les activités et les secteurs financés ;
- L'accessibilité aux fonds ;
- L'évaluation des résultats ;
- La traçabilité des actions ;
- La coordination avec les structures existantes.

Le mode de gestion des fonds

En suivant le processus des besoins vers l'offre. La question suivante à aborder est celle de l'accès aux financements de ce Fonds vert de Copenhague.

L'accès direct

La question qui se pose est celle d'un accès direct aux différents fonds pour les pays en développement. Ainsi, ces derniers demandent la possibilité d'accéder aux financements sans passer par l'intermédiaire d'une agence de mise en œuvre internationale comme la Banque Mondiale, le PNUD ou le PNUE. Cela nécessite que le pays receveur des fonds dispose d'une structure nationale qui satisfasse à un cahier des charges précis pour tenir ce rôle[27]. L'accès direct est considéré comme un moyen permettant au pays receveur d'avoir une meilleure capacité de choix de ses priorités et d'avoir la responsabilité du montage général des projets.

Parmi les pays développés, certains pays comme le Royaume Uni, la France, la Norvège ou encore l'Australie, soutiennent le principe de l'accès direct. Le nouveau texte de négociation d'août 2010 retient l'accès direct comme l'un des moyens d'assurer un accès amélioré aux ressources financières pour les pays en développement. A ce jour, les seuls fonds utilisant ce mode de distribution sont le Fonds d'Adaptation et le Fonds Global de Lutte Contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme. Concernant le Fonds d'Adaptation, dont la mise œuvre est très récente, les principales difficultés rencontrées ont été la lenteur de l'accréditation des « Entités Nationales de Mise en Œuvre ».

Cette procédure d'accès directe n'est envisageable que sur la base d'une haute qualité de gestion. Son adoption dépend ainsi de la qualité des règles MRV qui seront adoptées et mises en œuvre.

Les conditions de décision d'attribution des fonds

La complexité des règles de décision -mêlant à la fois des critères techniques, géographiques, politiques et évidemment financiers (capacité réelle de remboursement)- va rendre difficile l'attribution des fonds. La constitution des dossiers sera complexe et les délais de décision risquent d'être longs. Les plans nationaux de NAMAs seront bien plus complexes à instruire que les dossiers MDP ne portant que sur un seul projet ponctuel à la fois. Assembler des actions multiples aboutit fatalement à ce que l'action la plus tardive à être finalisée détermine le calendrier de l'ensemble. Il faudrait donc que les pays en développement mettent en place des équipes suffisamment nombreuses et compétentes à la préparation des projets.

D'autres difficultés découlent des pratiques des pays développés. Les priorités thématiques des sources de financement fluctuent selon les années, ce qui nuit à la durabilité des priorités. Les organismes de coopération ont aussi des difficultés à collaborer entre eux, ce qui complique la tâche des pays en développement et absorbe les capacités administratives de leurs ministères qui en sont déjà peu pourvus. Les processus de prise de décision rencontrent de grandes difficultés dans la recherche d'un équilibre politique entre pays financeurs et pays financés. Des progrès ont été réalisés récemment avec l'émergence de processus collaboratif (par exemple le FCPF).

Le rôle des comités techniques et leur lien avec la décision d'attribution du Fonds vert de Copenhague

Des comités techniques sont proposés dans le cadre de la CCNUCC afin d'assurer une analyse financière et technique des projets élaborés par les pays. Ils devraient donc déterminer entre autres la

[27] - *Entité Nationale de Mise en Œuvre ou NIE pour le Fonds d'Adaptation*

viabilité du projet, son impact en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et s'assurer que les projets d'adaptation restent viables en fonction des scénarios climat (climate-proofing).

Ces comités techniques de la CCNUCC peuvent avoir deux rôles :

- Soit ils interviennent directement dans l'attribution de financement pour les projets présentés par les pays (c'est le schéma du bureau exécutif du MDP) avec le processus d'engorgement que cela génère immanquablement ;
- Soit ils édictent un corpus de principes, de règles et de conditions d'agrément déléguant ensuite l'instruction des dossiers et l'allocation des fonds à des entités financières plus proches du terrain.

Les positions des Parties sur ce rôle divergent. Ainsi, le G77 propose que la mission de ces comités composés d'experts soit réduite à la seule expertise technique dans la sélection des projets, la décision finale étant prise par le Comité d'Administration du Fonds, de manière à ce que la décision politique prime sur la décision technique.

Cependant, pour ne pas faire des règles techniques une conditionnalité trop contraignante, il faudrait :

- constituer une instance technique d'accompagnement de la préparation des NAMAs qui soit spécifique à chaque grand domaine d'action (renforcement des capacités, adaptation, atténuation, énergie, bâtiments et urbanisme, REDD+, transferts de technologies) ;
- définir des modalités précises de mise en œuvre des financements (« baselines », des méthodologies, des règles MRV). Ces modalités feraient l'objet de décisions de CdP, du SBSTA ou du SBI, puis seraient largement publiées et accessibles ;
- assurer une représentation paritaire des Parties à la négociation dans ces instances techniques afin de tenir compte du retour d'expériences, faire évoluer régulièrement les règles en conséquence.

C'est là une question clé. Selon les détails de la réponse apportée va se jouer le succès ou non du fonds. Ainsi, un corpus de règles trop contraignantes peut avoir l'effet inverse de celui désiré car constituant un cadre tellement précis qu'il en viendrait à évincer des projets de qualité mais spécifiques ou innovants dans leur contenu ou leur montage.

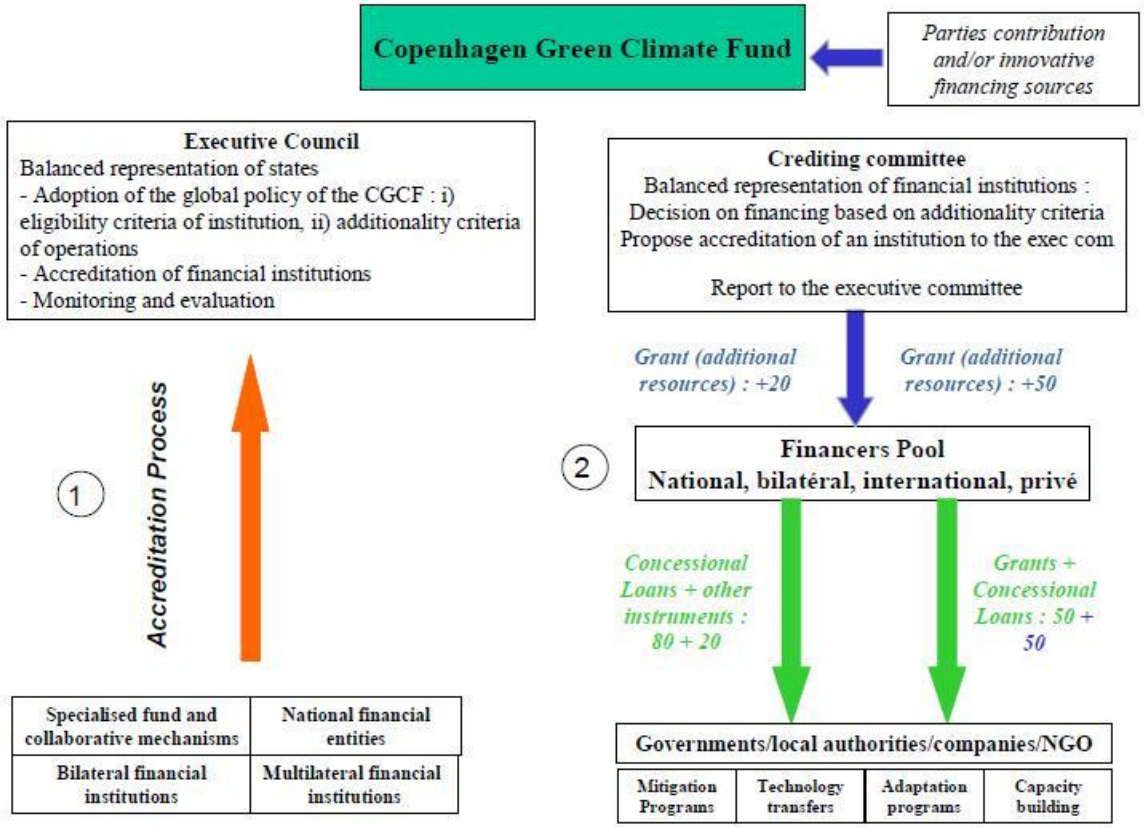
○ Les cinq grandes options d'architecture financière

- Le G77+Chine propose un fonds centralisé sous l'autorité de la Convention. Ce fonds disposera de fenêtres de financement thématiques. La Commission des finances du Fonds serait directement élue par la CdP 17. La composition du Comité sera équitable et équilibrée. La soumission mentionne également la création d'une Commission ad hoc ou d'une Commission permanente composée de membres de la CdP, chargée de soutenir la CdP dans ses fonctions de gestion du mécanisme financier. Cette Commission sera également chargée de rendre le Fonds opérationnel en déterminant, entre autres, les procédures et les critères d'attribution des fonds, les priorités stratégiques et opérationnelles du nouveau Fonds. La Commission rendra compte de son travail à l'organe subsidiaire d'implémentation (SBI)
- La proposition de la Banque Mondiale de créer une facilité de 100 milliards de dollars par an[28]. La Banque Mondiale propose une « Low Carbon Develoment Facility » (LCDF) qui serait dotée d'un capital de 68 milliards de dollars US lui permettant d'accorder 100 milliards de US/$ par an de prêts climat. La Banque Mondiale deviendrait ainsi la principale institution financière mondiale centralisée du climat. Cette facilité accorderait 100 milliards de prêts, uniquement à des banques multilatérales ou à des banques publiques nationales.
- L'UE, à la différence de la majorité des pays en développement, souhaite appuyer le mécanisme financier sur des institutions existantes pour la mise en œuvre. Les fonctions liées à l'adéquation des besoins et des offres de financement et le mécanisme de MRV seraient confiés aux Nations-Unies.
- Les Etats-Unis ont proposé la création d'un Fonds international placé sous l'égide de la Convention et abondé par des contributions volontaires. Le design détaillé de ce Fonds vert devrait être confié à un groupe de personnes qualifiées pour leurs compétences financières. Les Etats-Unis ont précisé certains aspects du montage de ce fonds :

[28] *World Bank working paper*

- ✓ Le rôle de « trustee financier » du Fonds -qui assure la gestion financière et les décaissements- pourrait être confié à la Banque Mondiale.
- ✓ Le secrétariat du Fonds vert et son conseil d'administration devraient être indépendants de toute autre institution financière internationale et ne rendre compte qu'à la CdP.
- ✓ L'accès aux financements du Fonds vert devrait être ouvert aux institutions internationales ou bilatérales mais aussi aux institutions financières nationales (accès direct).
- ✓ Les Etats-Unis sont très attachés à ce que ce Fonds vert soit placé sous l'égide (« guidance ») de la CdP et non sous son autorité directe. Ils soulignent que la majorité des financements actuels sur le climat sont réalisés par des institutions existantes qui sont appelés à rester des acteurs majeurs dans la future architecture. Les Etats-Unis, afin d'assurer une meilleure coordination et cohérence entre acteurs, proposent la mise en place d'une plateforme collaborative qui rassemblerait les fonctions de « matching », de cohérence, de collecte d'informations pour alimenter le mécanisme de supervision de l'ensemble de l'architecture financière (overview). Enfin, ils soulignent que les caractéristiques évoquées ci-dessus montrent que ce Fonds vert ne serait pas la poursuite des CIFs de la Banque Mondiale. Cette proposition américaine, pragmatique dans son approche institutionnelle, permet la mise en place du Fonds sans création de nouveaux acteurs financiers tout en laissant ouverte la possibilité d'autres actions.

- La proposition de **l'Agence Française de Développement (AFD)** d'un Fonds vert agissant de manière décentralisée. L'AFD propose que le Fonds vert de Copenhague soit un fonds apportant des ressources complémentaires aux opérateurs financiers existants, nationaux et internationaux[29]afin de maximiser les synergies sur les financements (effet de levier). S'inspirant de l'expérience acquise par des fonds européens, le fonds vert pourrait ainsi « mixer » ses ressources avec celles des opérateurs existants selon un principe d'efficience et d'additionnalité.



Cette approche est aussi reprise dans le terme de « fonds vert de complément », ses ressources venant compléter celle des différentes institutions financières nationales ou internationales. Ainsi, tout

[29] The Copenhagen Green Climate Fund – How would it work? *Agence Française de Développement, Janvier 2009.*

opérateur financier pourrait être responsable de la mise en œuvre de financements qui lui seraient confiés par le Fonds vert et auquel il rendrait compte régulièrement.

L'AFD souligne que les opérateurs financiers des pays du sud (banques et agences nationales de développement, secteur privé …) devraient avoir un accès privilégié et facilité aux ressources du Fonds vert afin de développer leurs activités. L'idée est de dynamiser toutes les institutions financières nationales et internationales et de faciliter les Partenaires Publics Privés dans les pays par une structure légère et facile de démarrer. L'AFD propose également de créer un mécanisme d'appui aux pays en développement pour l'élaboration de leurs NAMAs et de lancer dès Cancún la création d'une plateforme collaborative (forum) des acteurs financiers afin d'améliorer la cohérence des financements et la réponse aux demandes de financements. Cette plateforme permettrait également de capitaliser sur les pratiques, les méthodes et les innovations financières à l'image de que fait le CGAP[30].

- **Le lien entre la CdP et la Commission des finances du Fonds (Financial Board)**

Le texte de négociation du LCA de juillet 2010 disposait que le nouveau Fonds serait une « entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention sous l'égide de la Conférence des Parties, et redevable à la Conférence des Parties ». Cette définition reste vague, mais l'utilisation du terme "guidance" plutôt qu'"authority" annonce un lien moins fort que celui réclamé par les pays du G77.

Effectivement, un lien trop étroit entre les décisions politiques de la CdP et le fonctionnement du Fonds pourrait lui nuire. Il pourrait se retrouver bloqué par des divergences liées aux tensions ultérieures dans le processus de négociation. En effet, si le Fonds dépend entièrement des réunions de CdP ou des Organes Subsidiaires, le calendrier du financement sera réglé en fonction de celui de la CCNUCC, ce qui peut avoir pour effet de ralentir sa mise en place. Or il y a le précédent désastreux de la lenteur de mise en place du Fonds d'Adaptation et du Fonds Spécial pour le Changement Climatique. En revanche, les leçons retenues du fonctionnement du FEM[31] poussent vers un mécanisme financier redevable de ses activités devant la CdP pour ce qui concerne la nature de l'investissement, l'efficience du déboursement et l'efficacité des projets. Ce serait donc à la CdP d'élaborer des lignes directrices pour guider l'action de la Commission des finances du Fonds sans pour autant être en charge de sa mise en œuvre. De même, il reviendrait à la Commission des finances du Fonds vert de rapporter à la CdP sur ses activités et démontrer qu'elle en a bien respecté les consignes.

- **Les critères de composition de la Commission des Finances**

Un point sensible de la discussion porte évidemment sur le niveau de représentation des pays en développement et des pays développés.

- Certains pays développés demandent une représentation majoritaire dans les instances de décision au motif qu'ils apportent les financements et pour éviter toute logique distributive des fonds entre pays en développement indépendamment de la qualité des projets et de la nature de l'usage des fonds.
- Les pays en développement demandent une représentation « équilibrée » majoritaire afin que les critères d'attribution des fonds soient avant tout déterminés par rapport à leur besoins.

On pourrait se diriger vers un mode de gouvernance qui représente les intérêts des différentes parties de la CdP, sans pour autant y être assujetti. Le mécanisme financier de la Convention, le FEM, a été critiqué pour être trop lié aux intérêts des pays développés et pour l'inclusion insuffisante des pays receveurs dans le processus de sélection des projets, de décision et de distribution du financement. La Commission des finances du Fonds devra assurer une représentation des pays « équitable et équilibrée » (« equitable and balanced », texte LCA de juillet) et représentative des rapports d'intérêt au sein de la Conférence des Parties. Le nouveau texte LCA d'août 2010 embrouille les propositions de critères de composition de la Commission. Dans le même paragraphe entre crochets indiqué ci-dessus, il est proposé que la Commission soit composée de 19 membres, dont 3 membres de chaque groupement régional de l'ONU, 2 membres pour les petits pays insulaires en développement et 2 membres pour les pays les moins avancés.

---

[30] *Consultative Group to Assist the Poorest*

[31] *- Le lien actuel entre la CdP et le FEM est scellé par une lettre d'intention. Sous cette forme, le FEM n'est que faiblement redevable devant la CdP et ne doit rapporter de ses actions que sous la forme de rapports pluriannuels.*

Les hypothèses de sources de financement publics et privés

L'Accord de Copenhague appelle à la mobilisation de financements « nouveaux et additionnels » de la part des pays développés à la hauteur de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020. Or, il n'existe aucun accord précis sur ce que recouvrent ces deux termes[32].

Quels pourraient être les critères d'additionnalité ?

Déjà la Convention de Rio spécifiait dans son article 4.3 que les pays développés devaient fournir des fonds « nouveaux et additionnels ». Au fil des textes de négociation, cette terminologie a été reprise sans pourtant que sa définition ne soit clarifiée. Au moment où des financements « frais » arrivent sur la table de négociation et où se discute un cadre plus rigoureux de mesure, de rapport et de vérification des flux financiers, il est important d'en élucider les différentes conceptions. Et ce d'autant plus qu'il existe une méfiance des pays en développement à l'égard des promesses de financement non tenues par le passé.

Tout d'abord, il y a une difficulté intrinsèque à distinguer les projets qui concernent exclusivement le changement climatique, car un projet ou surtout un programme de de lutte contre le changement climatique a des objectifs et des effets qui ne touchent pas seulement la diminution des émissions de gaz à effet de serre ou la capacité d'adaptation. L'adaptation au changement climatique recoupe certains domaines de la lutte contre la pauvreté mais aussi une meilleure conception d'infrastructures urbaines par exemple. Les projets d'atténuation s'inscrivent souvent, de par leur vocation à développer un secteur industriel moins émetteur en gaz à effet de serre, dans des programmes de développement économique. Comme il est difficile de déterminer ce qui touche exclusivement au changement climatique, il faut retenir des critères d'additionnalité qui facilitent l'appréciation des flux de financements.

Au cours des derniers mois, plusieurs définitions de l'additionnalité ont été proposées par les Parties :

- Proposition de la Norvège et des Pays-Bas : La finance climat serait comptée dans l'aide publique au développement, mais seulement les sommes qui dépassent l'objectif de 0,7% du PIB seraient « additionnelles ». Or seuls cinq pays de l'OCDE (dont la Norvège et les Pays Bas) ont atteint leur objectif de 0,7%. Cette définition a le mérite de la cohérence et de la simplicité.
- Proposition allemande : Pourraient être qualifiés d' « additionnels » les financements versés en-sus de ceux attribués au climat en 2009. Cependant, prendre 2009 pour base est arbitraire. De plus, l'OCDE ne dispose pas de toutes les données sur les flux financiers pour le climat de 2009, même pour ses membres. Il est aussi difficile de déterminer la part climat des projets de développement uniquement avec les marqueurs de Rio. Enfin, il faudrait préciser s'il s'agit d'engagements ou de décaissements.
- Autre proposition de l'Allemagne : Pourraient être qualifiés « d'additionnels » les fonds issus des sources innovantes. L'Allemagne a créé un fonds finançant des projets de lutte contre le changement climatique à partir de la mise aux enchères des crédits carbone de ses industries. Le problème de cette définition est que les financements innovants issus des marchés carbone sont peu prévisibles et varient selon la valeur du carbone.
- Proposition du Royaume-Uni : Serait défini comme « additionnel » un pourcentage de l'aide publique au développement exclusivement attribué aux actions de lutte contre le changement climatique. Le RU affirme vouloir consacrer 10% de son APD aux actions climat – en précisant qu'il est important d'utiliser l'APD pour lever d'autres sources de financement.
- La Commission Européenne a commencé un travail d'harmonisation de l'aide pour le climat entre ses membres. Elle a lancé un groupe travail sur les aspects financiers du changement climatique via le Conseil Economique et Financier (CEF) de l'UE et le Comité de Politique Economique (CPE) afin de compiler et d'harmoniser les définitions de l'additionnalité. [33]

La constitution du groupe d'experts de haut niveau

Pour formuler des recommandations sur la (ou les) façon(s) d'atteindre cet objectif de 100 milliards de dollars par an en 2020, un Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les

[32] *- cf paragraphe sur l'additionnalité*

[33] *BROWN, J et alii,* Climate Finance Additionality, Emerging Definitions and their Implications*, June 2010, HBF/ODI, Climate Finance Policy Brief n°2.*

changements climatiques a été mis en place, piloté par messieurs Gordon Brown[34] (ensuite remplacé par M. Jens Stoltenberg, premier ministre de la Norvège) et Meles Zénawi. Son rôle est de conseiller le Secrétaire Général des Nations Unies M. Ban Ki Moon.

En avril a été décidée la répartition de ce Groupe consultatif de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies sur le financement de la lutte contre les changements climatiques en deux groupes, l'un concernant les financements publics et le second les financements privés.

Le groupe « financements publics » est divisé en six groupes :

- Les revenus issus des marchés de carbone ;
- Les revenus issus du transport international ;
- Les autres sources de finance carbone ;
- Les revenus relatifs aux institutions internationales ;
- Les revenus issus des taxes sur les transactions financières internationales ;
- Les revenus issus des subventions budgétaires directes.

Le groupe « financements privés » est divisé en deux groupes :

- Le premier sur l'utilisation des fonds publics pour lever les investissements privés ;
- Le second sur le marché carbone.

Le rapport final a été rendu le 5 novembre 2010 devant le Secrétaire Général des Nations Unies.

***Zoom sur :* Le Groupe consultatif de haut niveau sur les financements pour le climat**

- ***Ses missions***

Le travail du Groupe de haut niveau s'est focalisé sur les points suivants :

- Les sources potentielles de financement (les ressources publiques, les instruments des banques multilatérales, la finance carbone et l'utilisation des fonds publics pour lever les investissements privés) ;
- Les critères d'évaluation des contributions (revenus, efficience, incidence/équité, praticabilité, acceptabilité, additionnalité et fiabilité) ;
- Les modalités d'utilisation des ressources mobilisées (combinaison et synchronisation des sources et des instruments).

- ***Une incertitude sur les moyens qui affaiblit le rapport***

Suite à l'évaluation des sources potentielles de financement, le Groupe consultatif a conclu que l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars était ambitieux mais faisable, à condition de réunir de nouvelles sources de financement et d'augmenter les flux existants publics et privés. En effet, aucune source ne pourra à elle seule mobiliser les flux nécessaires. Il sera donc nécessaire de combiner plusieurs instruments (prêts, dons, investissements directs,…) pour répondre aux divers besoins d'atténuation et d'adaptation. Or les avis divergent entre les membres du Groupe sur l'importance relative des sources publiques et privées pour atteindre l'objectif final.

Les désaccords sont encore plus importants sur les méthodologies de calcul des flux, ce qui génère de très grandes incertitudes sur les montants en question. D'un côté, seules les sources publiques de financement peuvent être mesurées directement et apportées de réelles garanties d'additionnalité. Elles sont également les seules capables de financer les actions d'adaptation dans les pays en développement. De l'autre côté, des centaines de milliards de dollars devront être investis par le secteur privé pour diffuser les technologies permettant un développement à faible niveau de carbone. Mais faut-il comptabiliser les flux liés à l'usage des mécanismes de flexibilité, qui contribuent à compenser les émissions des pays développés via les marchés de quotas d'émission ? Si oui, comment comptabiliser – flux bruts ou nets ? Comment estimer la contribution réelle de l'intervention publique –en flux nouveaux et additionnels– qui permet de lever les investissements privés directs dans les pays en développement ? Faut-il essayer de calculer les flux nets générés par ces modes d'intervention publique, ou garder séparée la comptabilisation des financements publics et privés ? Comment tenir compte de la diversité des instruments (dons, prêts, investissements en fonds propres, paiements de compensation,…) par lesquels les financements peuvent être mobilisés ?

A ces difficultés s'ajoutent les incertitudes sur la bonne mise en œuvre des voies de financements

[34] - *remplacé ensuite par Jens Stoltenberg, premier ministre de Norvège.*

proposées. Nombreuses sont les sources identifiées par le Groupe consultatif qui reposent sur l'hypothèse d'un prix de CO_2 dans les pays développés par la mise en place des instruments ou mécanismes de marché (taxe carbone, marché de permis, enchères, mécanismes de compensation). L'importance des revenus générés dépend donc fortement du prix de carbone pour 2020. Avec un prix bas de 15 \$/tCO_2, par exemple, les flux nord-sud résultant des échanges de quotas sur les marchés de carbone pourrait atteindre entre 8 et 12 Md de dollars en 2020, alors qu'avec un prix de 25 \$/tCO_2 ils s'élèveraient à 38-50 Md de dollars, soit 4-5 fois plus. Or l'annonce du Président Obama du report de toute considération d'une loi créant un marché de permis d'émission national aux Etats-Unis avant 2012 remet en cause la viabilité d'un tel scénario.

Ce sont autant d'incertitudes et de questions ouvertes, qui ont effet de relativiser les conclusions tirées par le Groupe consultatif sur les moyens d'atteindre le résultat final.

- ***Une liste d'ingrédients mais la bonne recette est encore à élaborer***

Faute d'accord sur la combinaison des sources et des instruments, le rapport du Groupe consultatif se contente de fournir une liste des possibles sources de financements avec leur contribution potentielle et une analyse des conditions de mise en œuvre.

En ce qui concerne les sources publiques, la majeure part des revenus (30 Md de dollars par an) devrait provenir de la mise aux enchères des quotas d'émission, soit ceux attribués pour la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, soit ceux des systèmes d'échange de permis nationaux ou régionaux. Les mesures fiscales nationales (rééquilibrage des taxes et subvention sur l'énergie et le CO_2) constituent une autre piste, à condition que les revenus ainsi générés soient affectés aux financements pour le climat et non recyclés pour d'autres usages.

En revanche, les mécanismes qui reposent sur la coopération internationale (taxe Tobin, taxes sur le transport maritime et aérien international) posent plus problème en termes d'incidence sur les pays en développement et d'acceptabilité par tous les pays concernés.

Les options sur le plan des instruments des banques de développement multilatérales sont plus limitées. Si d'importantes sommes peuvent être mobilisées (et le rapport prévoit un rôle important des banques régionales et de la Banque mondiale), les marges de progrès sont réduites du fait de la difficile situation financière et budgétaire mondiale. Aussi, le Groupe escompte d'importants flux venant du privé, soit indirectement via les marchés de carbone, soit directement via l'investissement direct à l'étranger avec l'appui d'instruments publics pour rendre les interventions attractives.

A part la proposition d'adopter une « approche systémique » pour analyser et mettre en œuvre les politiques nécessaires, et quelques préconisations pour optimiser l'effet de levier du secteur privé et la cohérence des instruments publics, le rapport est pauvre en termes de suggestion ou de feuille de route pour progresser dans l'opérationnalisation des sources de financements identifiées. Ces questions devraient être renvoyées à d'autres instances (CCNUCC, G20, Organisation maritime internationale, Organisation de l'aviation civile internationale…) pour négociation et délibération.

- **<u>Le renforcement des ressources existantes</u>**

Cette voie constitue le socle indispensable pour attirer les financements privés car elle permet de sécuriser les investissements et de réduire les taux d'intérêt liés aux risques. Elle comprend :

- L'aide publique au développement en dons,
- L'APD en prêts concessionnels
- Les financements octroyés dans le cadre de l'ONU ou d'autres institutions, notamment les banques régionales de développement, les banques de développement bilatérales, le Fonds Pour l'Environnement Mondial ou la Banque Mondiale.

Il n'y a pas eu depuis Copenhague de négociation sur l'augmentation de leurs dotations.

- **<u>Les différentes nouvelles sources possibles de financement</u>**

- ***Un financement à partir du produit des enchères sur les niveaux d'émissions***

Une proposition faite pour dégager des capacités financières nouvelles serait de mettre en réserve une part des émissions autorisées pour chaque pays développé, puis de les mettre aux enchères à l'échelle mondiale en direction des Etats. Une partie du produit de ces enchères serait affecté au Fonds vert de Copenhague. Cette proposition fut formulée par la Norvège en 2008. Il faudrait pour cela mettre sur pied dans le cadre des Nations Unies un organe en charge d'organiser les enchères et d'en ventiler le produit vers les fonds et programmes concernant l'adaptation et l'atténuation.

- ***L'extension des prélèvements sur les mécanismes***

En 2008, la Norvège avait proposé d'étendre le prélèvement sur les transactions MDP aux deux autres mécanismes de Kyoto. Cette proposition fut mise à l'écart. La raison de ce refus ne porte pas sur la MOC mais sur la création d'un « prélèvement automatique » sur les échanges internes des pays industrialisés comme ceux internes à l'ETS européen. En complément de la mise aux enchères qui précède, il s'agira là de relever le niveau de prélèvement sur le MDP et d'y inclure la MOC.

- ***Une taxation du transport aérien***

La demande de taxation du kérosène est ancienne et son absence constitue d'autant plus une nette distorsion de concurrence par rapport aux autres modes de transport que les émissions de CO_2 en haute altitude contribuent davantage au réchauffement. Seraient exclus de cette taxation les vols à l'origine ou à destination des PMAs (sur le même modèle que la proposition du Bangladesh). Cette taxation ne peut être décidée que dans le cadre de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale) qui y est hostile.

- ***Une taxation du transport maritime***

Comme dans le cas précédent il s'agit de taxer le transport maritime au prorata de ses émissions. L'instance compétente est l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Cette taxation présente deux biais : celui de peser fortement sur les pays exportateurs de matières premières et bien évidemment sur les pays isolés notamment de l'Océanie.

- ***L'extension du marché du carbone***

Ce point a déjà été abordé plus haut. Cette extension repose principalement sur la pérennisation du Protocole de Kyoto et sur la volonté des pays signataires à honorer leurs engagements.

- ***Les partenariats publics-privés***

Tous s'accordent sur le constat que, dans un contexte de forte réticence sociale à l'impôt, les investissements très lourds à engager ne peuvent être le fait des seules finances publiques. Néanmoins toutes les appels formulés pour développer l'investissement privé (notamment ceux de la Conférence de Johannesburg de 2002) sont restés sans réelle suite.

L'accord de Copenhague souligne le rôle du secteur privé qui devrait, si l'on en croit aux estimations de la CCN'UCC, compter pour 85% des financements à long terme, contre 15% pour le secteur public (Investment and Financial Flows to Address Climate Change, UNFCCC, 2007). L'écart entre la situation actuelle, où environ 8Md$ par an de capitaux privés sont destinés aux actions pour le climat dans les pays en développement et les objectifs visés est d'autant plus criant si on prend en compte l'estimation des besoins d'entre 90 et 210Md $US par an de la Banque Mondiale (World Bank 2009, Development and Climate Change. World Development Report 2010).

- ***La proposition suisse d'une taxe carbone universelle***

Dans ce contexte, on a assisté à un retour dans le débat de l'opportunité d'une taxe carbone avec la soumission suisse. Elle fut proposée au niveau de 2 $/t CO_2, ce qui correspond à 0,5 $ par litre de carburant. Cette taxe s'appliquerait aux émissions de tous les pays avec une exonération par habitant en dessous de 1,5 t de CO_2 (qui constitue l'objectif permettant une division par deux des émissions mondiales en 2050). Le rendement annuel de cette taxe serait de 48,5 milliards de dollars. Le G77 et la Chine ont soutenu cette proposition, elle a été rejetée à Copenhague et n'a pas été reprise par le Groupe de haut niveau.

- ***Une taxe sur les niveaux d'émission***

En dépit d'une forte opposition de principe par des pays et des acteurs privilégiant les mécanismes de marché, la taxe présente des avantages indéniables de plus en plus ressentis :

- Elle est prévisible dans son rendement futur et évite le caractère non contrôlable des prélèvements à application automatique ;
- Sa construction permet des ajustements multiples, au plan de l'équité (réglage de l'assiette, du taux, des exonérations) et au le plan de la stimulation de secteurs qui diffèrent quant à leur sensibilité aux prix (le secteur domestique, l'industrie lourde, le tertiaire, les transports) ;
- Le signal économique qu'elle émet est fiable pour les acteurs de marché qui peuvent ainsi la prendre en compte dans les calculs de rentabilité ;
- Les coûts administratifs de transaction qu'elle génère sont plus faibles que pour les mécanismes dits de marché ;

- La discussion sur leurs affectations et leurs usages peut se faire avec précision au moment de son instauration dans le cadre d'instances de décision multilatérales et sa montée en puissance est réglable.

Le Mexique avait d'ailleurs proposé sur cette base un mécanisme pour doter un fonds, qui a inspiré la création du Fonds vert de Copenhague.

o Les priorités de financement qui se dégagent

Du travail du Groupe de haut niveau, des débats préparatoires de la Conférence de Cancún et du résultat des élections américaines se dégagent des conclusions fortes :

- Le financement doit d'abord être adossé à un niveau en nette croissance de l'aide publique au développement ;
- Une valeur élevée et relativement stabilisée du carbone est la condition indispensable de bon fonctionnement de nombreux mécanismes ;
- Dès lors, le centre de gravité de la question des sources nouvelles de financement est la mise aux enchères des allocations de quotas ;
- Les sources qui nécessitent des accords politiques unanimes (taxe Tobin, taxe sur le transport aérien) ou qui présentent de réels problèmes d'équité (taxe sur le transport maritime) seront plus longues à être décidées.

Bien évidemment, au stade actuel de la négociation, il n'y a pas d'estimations sur :

- Les volumes financiers qui seront proposés pour l'atténuation des émissions, l'adaptation, la REDD+, et les transferts de technologies,
- les sources de financement qui en assureraient précisément les apports (contributions budgétaires, taxes, mécanismes financiers liés à la négociation, investissements privés, nouvelles sources de financement).

Le rapport de la CCNUCC de novembre 2008 estime les flux d'investissements nécessaires à 200 milliards de dollars d'ici 2030, dont 46% dans les PED. En réalité, on manque encore fortement d'études fiables en la matière qui permettraient de distinguer clairement les surcoûts selon les pays, les secteurs et l'évolution future des prix des énergies.

o Un mécanisme d'information ou de coordination des financements

Pour assurer une plus grande cohérence et coordination entre les pays donateurs et les institutions financières, il est proposé dans les textes de négociation d'établir un « forum » entre toutes les entités qui fournissent du soutien financier. Ce forum devrait avoir un rôle surtout d'information et servir de plateforme d'échanges et d'harmonisation des procédures d'attribution et de suivi des financements.

o L'établissement d'un registre des contributions

Pour assurer une harmonisation des initiatives de financement entre les donneurs avec l'offre de projets des pays destinataires, il est proposé d'établir un registre ou un « forum » (texte Président LCA, Finance, paragraphe 14). Cependant, les fonctions de ce registre ou forum ne sont pas encore définies. Les questions suivantes restent ouvertes :

- Aurait-t-il seulement une fonction d'enregistrement, c'est-à-dire qu'il ne serait qu'une base de données ?
- Serait-il une plateforme de mixage entre les sources de financement et des programmes globaux en fonction des catégories économiques de ceux-ci ?
- Aurait-il une fonction d'attribution de financement, c'est-à-dire qu'il comparerait l'offre et la demande de projets ?
- Aurait-t-il une fonction de vérification des contributions des pays de l'Annexe 1 ?
- Comment seraient comptabilisés les projets en fonction de l'importance et de la nature de l'aide internationale ?

Ainsi l'établissement d'un « registre » de coordination permettrait de comparer, d'un côté, les financements (ainsi que les technologies et l'expertise technique) des pays développés et, de l'autre côté, les actions, politiques et mesures d'atténuation des pays en développement (y compris REDD+). Ces actions seraient, après une analyse technique et économique réalisée par un panel indépendant,

inscrites au registre et reliées aux soutiens techniques et financiers nécessaires à leur mise en œuvre. Le choix des critères de regroupement du soutien et des actions reste ouvert. Il pourrait inclure : le potentiel de réduction des émissions, le coût, le type d'action, les priorités et les capacités de mise en œuvre des pays en développement.

Ce registre de coordination pourrait faire partie du mécanisme financier de la Convention, afin de relier l'offre et la demande de projets sans pour autant intervenir dans la décision d'attribution des financements. En effet, lui conférer un pouvoir de décision risquerait de politiser son fonctionnement. La structure d'information pour être crédible doit être indépendante de la structure de décision. Les mélanger nuirait aussi à la capacité de la Commission des finances de remplir sa principale fonction, qui est de s'assurer de l'attribution rapide et efficace des bons financements aux bons projets.

○ La coordination avec les structures existantes

Pour des raisons d'économie des moyens institutionnels et d'efficacité de fonctionnement, le nouveau mécanisme financier devrait également jouer un rôle de coordination de l'action des structures existantes. Pour cela, il pourra veiller à :

- la mise en place d'une complémentarité -« pooling »- des ressources entre les institutions financières pour maximiser l'effet de levier des fonds mobilisés, sur le plan du montage, de la simplicité des procédures d'instruction, de la mise en œuvre, du partage du risque et de la rapidité de mobilisation des fonds ;
- la mise en place de fonds de mixage sur le modèle des fonds européens (FIV, fonds infrastructure…) agrégeant des ressources publiques et bancaires ;
- la possibilité de délégation de gestion entre organismes d'exécution des financements pour la mise en œuvre effective des financements du Fonds vert.

Il y a là un chantier de travail d'autant plus délicat qu'il y a un risque réel de glissement vers le climat de soutiens publics au développement avec assèchement des budgets vers d'autres besoins indispensables au développement durable des pays.

Comment avancer à Cancún sur les financements ?

Pour ne pas perdre encore un temps précieux, il faudrait que les pays en développement bénéficiaires obtiennent à Cancún des modalités opérationnelles et financières souples et rapides, afin de mettre en place des actions, projets et programmes concrets de réduction des émissions de GES et d'adaptation. Il est donc essentiel de clarifier au plus vite les questions relatives aux mécanismes financiers.

○ La mise en place du dispositif de financement précoce

Lors de la Pré-CoP de début novembre, il y a une convergence sur la nécessité de transparence (y compris pour éclairer la nature « nouvelle et additionnelle » du financement) et l'équilibre entre adaptation et atténuation. Mais il subsiste des divergences sur les modalités détaillées, notamment l'idée d'une décision à Cancún.

Il faudra trouver un compromis portant sur les priorités suivantes :

- *Organiser la mise en place des financements précoces sur la période 2010-2012 ;*
- *Mettre en place des processus d'instruction adaptés aux différents types de projets au titre des financements précoces et la tenue du registre.*

○ Une indispensable création du Fonds vert et l'adoption rapide des règles de son fonctionnement

La possibilité de constitution rapide du Fonds vert à Cancún a été soulevée en septembre par la ministre des affaires étrangères mexicaine, Patricia Espinosa. Il est certain qu'une telle décision donnerait de l'élan au processus de négociation, par un signal clair de bonne volonté des pays industrialisés vis-à-vis des pays en développement et accroîtrait la confiance entre Parties.

La Pré-CoP a dégagé une convergence sur la nécessité de créer le nouveau Fonds à Cancún sous l'autorité de la CdP (ce point semblait pourtant susciter l'opposition au moins des Etats-Unis) dans le cadre d'un paquet plus large et sur la définition d'un processus pour sa mise en place d'ici la COP17. Des divergences demeuraient par contre sur les détails, notamment la composition du conseil du fonds, du nombre de fenêtres thématiques à créer et du pilotage du processus d'élaboration au sein ou en dehors de la Convention climat.

Sur le financement de la lutte contre le changement climatique, le travail réalisé en 2010 par le Mexique et la facilitation de l'Ambassadeur Gafoor Burhan (Singapour) a permis de construire un quasi-consensus pour créer à Cancún le Fonds vert proposé dans l'accord de Copenhague. Toutes les parties ont fait preuve de flexibilité et il semble possible de lancer à Cancún les travaux opérationnels sur le mode de fonctionnement du fonds vert comme une composition « équilibrée » nord-sud des instances de gouvernance du Fonds vert. L'ordre de grandeur des financements de ce Fonds vert serait proche du niveau de l'aide publique au développement actuelle (100 Milliards de dollars).

Lors de la Pré-CoP, toutes les Parties ont souligné l'importance de définir les sources de financement, mais des divergences demeuraient sur l'objectif de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Certains proposaient des objectifs intermédiaires entre 2012 et 2020, d'autres de maintenir un objectif plus élevé de 1,5% voire 6% du PNB des pays développés. Il convient de réfléchir davantage sur comment donner suite au rapport du groupe à haut niveau. Pour sa part, Margaret Mukahanana a suggéré la constitution d'un groupe ou processus « stratégique » après Cancún avec des représentants des ministères de l'environnement et des finances pour analyser les différentes options qui seraient décidées lors de la CdP 17. Pour ce faire, la création d'un Fonds vert devra être accompagnée d'une architecture permettant son opérationnalité immédiate.

Ceci pourrait passer par un processus avec quatre dispositions :

- L'adoption d'une décision par la CdP de Cancún créant le Fonds vert de Copenhague ;
- La mise en place d'un groupe de travail représenté par des experts de la finance (et voire du développement comme l'a proposé la G77) ayant à élaborer le cadre de référence du Fonds vert (critères d'attribution des financements, types d'instruments financiers à utiliser, rôle du Secrétariat, équité dans l'accès aux financements,…) ;
- La mise en place de la Commission des finances du Fonds vert ;
- L'établissement d'un protocole d'accord régissant les relations entre le Fonds vert et la CdP.

Ces deux dernières dispositions feraient l'objet d'un examen et d'une décision lors de la CdP 17 de Johannesburg.

Il faudra commencer à préparer à Cancún les décisions politiques sur :

- les choix sur l'architecture du Fonds vert de Copenhague et son lien avec la CCNUCC ;
- les modalités techniques, organisationnelles du Fonds vert ;
- la nature des différentes sources de financement (anciennes et nouvelles, publiques et privées) qui abonderont le Fonds vert de Copenhague, le mise en place des canaux de collecte et les modalités de mixage des fonds ;
- la mise en place des processus transparents (règles MRV) ;
- la transformation du mode de gouvernance dans un sens démocratique par une négociation directe des priorités avec les partenaires des pays bénéficiaires.

Il faut également faire un choix stratégique sur la manière dont les fonds seront alloués, avec une alternative principale :

- Une grande banque centralisée du changement climatique, probablement lente à démarrer et marginalisant les « petits » acteurs
- Un fonds souple capable de créer d'importantes synergies avec les divers financeurs actuels de projets climat : banques nationales de développement des pays du sud, secteur privé et bailleurs de fonds bilatéraux.

Le processus de la négociation ne peut que gagner à lancer dès Cancún ces travaux de mise en œuvre.

7. Les règles MRV : la mesure, le rapportage et la vérification

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 sans doute l'une des questions les plus difficiles 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, adopté en 2007 comme feuille de route de négociation, 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 existant dans la situation de chaque pays ;
- Des mesures d'atténuation appropriées au niveau national de la part des pays en développement Parties dans le cadre d'un développement durable, soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités, d'une façon **mesurable, notifiable et vérifiable**;

Cette formulation implique au moins trois étapes d'action :

- Une ou des décisions de la CdP qui permettent de préciser ce que signifient « mesurable, notifiable et vérifiable » et de quelle(s) manière(s) les actions des pays devraient les appliquer (établir des règles et obligations…) ;
- Des initiatives par les pays pour assurer que leurs actions soient effectivement mesurées, notifiées et vérifiées selon les dispositions arrêtées par la CdP ;
- La mise en place des instances internationales (comités, groupes d'experts, registres,…), sous l'autorité de la CdP pour assurer les règles MRV.

○ Les prémices des règles MRV

La volonté de mettre en place des systèmes de mesures et de vérification n'est pas nouvelle. Des dispositions pour la notification et l'examen de l'état de l'accomplissement des engagements des pays développés et des actions des pays en développement ont été prévues dans le Protocole de Kyoto et sont en vigueur. D'ailleurs, les discussions continuent dans l'AWG-KP sur les conditions de comptabilisation des QELROs des pays développés pour la 2ème période d'engagement (du LULUCF, de « l'air chaud » provenant de l'excès des quotas attribué aux pays ex-URSS, de celles de l'aviation et du transport maritime international,…).

Le MRV dans la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto : les procédures de notification et d'examen

Dans les dispositions de la Convention-cadre de 1992 et du Protocole de Kyoto, les pays signataires ont l'obligation de communiquer sur leurs émissions et leurs efforts d'atténuation et d'adaptation au travers des « Communications Nationales ». La CdP a adopté des lignes directrices (en 1996, mises à jour en 1999) pour leur élaboration. Pour la préparation de leurs inventaires d'émissions les pays s'appuient sur les lignes directrices et le guide des bonnes pratiques élaborés par le GIEC.

NOTIFICATION. Ces obligations sont différenciées entre pays développés et pays en développement.

Les premiers doivent tenir des inventaires d'émission et les soumettre au Secrétariat tous les ans. Ils doivent fournir des Communications Nationales, en moyenne tous les 3-5 ans, portant sur leurs circonstances nationales, leurs inventaires d'émissions, les politiques et mesures qu'ils ont pris pour réduire leurs émissions et respecter leurs engagements du Protocole de Kyoto, leurs projections d'émissions futures, ainsi que le soutien qu'ils ont fourni aux pays en développement pour l'atténuation et l'adaptation. Compte tenu des faibles capacités financières, humaines et institutionnelles des pays en développement, l'élaboration de leurs communications nationales est volontaire et ne se fait que sporadiquement.

EXAMEN. Les inventaires d'émission et les communications nationales des pays développés sont soumis à des examens « approfondis » (respectivement tous les ans et tous les deux ans) par des équipes d'experts sous l'autorité de la CdP. Il s'agit d'examens, qui en une partie s'effectue sur place dans le pays, et qui visent à évaluer la qualité de la mise en œuvre des engagements du pays. Ils

débouchent sur un rapport d'évaluation. Ce rapport sert à compléter et mettre à jour la communication nationale examinée. Les pays en développement bénéficient du soutien d'un groupe consultatif d'experts qui a un rôle d'appui dans la préparation de leurs communications nationales.

Les règles MRV dépassent les seules questions techniques abordées dans l'AWG-KP pour prendre des dimensions largement stratégiques. Les compromis politiques trouvés dans le langage de l'Accord de Copenhague en font preuve. Il faut donc réfléchir à la manière d'étoffer les systèmes actuels pour nourrir la construction du système MRV du régime post-2012.

○ Retour sur les termes MRV : que signifient-ils ?

On oublie parfois que les trois composantes du MRV sont distinctes, bien qu'interdépendantes. Un retour sur ces termes s'impose : Que signifient-ils ? A quels objets s'appliquent-ils ? Quelles actions impliquent-ils ?

- ***M pour mesurer/mesurable/mesure***

La mesure des actions et engagements d'atténuation des pays est la base du système MRV. On ne peut rapporter/notifier ni, a fortiori, vérifier que des actions pour lesquelles des indicateurs de mesure ont été définis. Cela pose un ensemble de questions : Quels sont les objets précis que l'on veut mesurer ? Quelles seront les métriques (c'est-à-dire les indicateurs) pour les mesurer ? Les réponses à ces questions devraient permettre à la fois d'assurer une concordance entre les thèmes, les métriques et les méthodologies de calcul afin que les actions soient comparables d'un pays à l'autre en prenant en compte leur stade de développement sur le plan des différentes technologies, et que le système soit cohérent dans son ensemble. Globalement, on peut distinguer trois types d'éléments :

- les engagements et objectifs d'atténuation des émissions qui peuvent s'appliquer ou bien à un secteur ou bien à l'ensemble du territoire d'un pays ;
- les politiques et mesures qui visent à réduire ou limiter les émissions ;
- le soutien financier et technologique et le renforcement des capacités.

Pour chacun de ces actions, engagements et formes de soutien, ce sont les organes subsidiaires de mise en œuvre et de conseil scientifique et technologique (SBI et du SBSTA) qui sont chargés de définir les actions et les indicateurs pour les mesurer. Les métriques choisies pourraient être des indicateurs de moyens déployés (par ex : les sommes dépensées) ou de résultats intermédiaires (par ex : de capacité additionnelle en énergies renouvelables) ou de résultats finaux (par ex : les émissions de GES évitées). Ensuite il revient à chaque pays de décider du contenu des actions et engagements et du soutien. Les autorités locales et nationales compétentes devraient ensuite assurer la mise en œuvre et le suivi, en veillant à ce que les indicateurs soient adaptés et conformes aux décisions des organes subsidiaires, validées par la CdP. Des dispositions spécifiques ont été adoptées pour définir les projets éligibles aux mécanismes de marché du Protocole de Kyoto (notamment la Mise en Œuvre Conjointe et le Mécanisme de Développement Propre) et pour les méthodologies de calcul des résultats obtenus.

○ R pour rapporter/rapportable/rapportage ou pour notifier/notifiable /notification

Par souci de transparence et pour favoriser la confiance entre acteurs, les pays doivent ensuite rapporter ou notifier les actions qu'ils ont mises en œuvre, les résultats et les progrès obtenus et, le cas échéant, respecter les engagements souscrits, ainsi que le soutien financier et technologique fourni. Les communications nationales recensent et synthétisent les politiques et mesures qui contribuent à la mise en œuvre de la Convention-cadre. Elles présentent donc de façon qualitative et quantitative les efforts d'atténuation d'un pays. Les délais de communication de 3 et 5 ans sont sans doute trop longs pour permettre un suivi efficace en continu de leurs efforts. Ensuite, sont disponibles les systèmes de collecte des données sur les flux financiers publics des banques multilatérales de développement et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (Système de Notification des Pays Créanciers). Mais cela est encore loin de ce que devrait être un système unifié de suivi des flux financiers pour le climat.

○ V pour vérifier/vérifiable/vérification

La question de la vérification est sans doute la composante la plus complexe du système MRV. Normalement elle intervient après la mise en œuvre effective pour assurer que les actions engagées

et résultats obtenus correspondent bien aux informations déclarées et communiquées et, le cas échéant, soient conformes aux obligations juridiques.

Le système de vérification fonctionne à plusieurs niveaux de contrôle. D'abord il existe un contrôle « mou » de nature essentiellement politique qu'exerce le public, les ONG et la société civile au sens large, tributaire de la disponibilité et de la diffusion des informations par les médias. Toujours au niveau national, l'administration et les institutions publiques exercent un contrôle politique et technique sur les acteurs publics et privés. Ce contrôle peut être direct, comme l'inspection des registres d'émissions tenus par des entreprises, ou indirect, comme la régulation des marchés de permis d'émission. Il peut, dans certains cas, être facilité par un auditeur externe indépendant, comme dans le mécanisme de vérification du MDP. Ce contrôle s'opère dans un sens vertical, puisqu'il revient à l'administration nationale de centraliser et vérifier les informations locales et d'en rendre compte au plan international.

Finalement, c'est la vérification au niveau international qui est au cœur des débats dans les négociations. Dans le régime actuel régi par le Protocole de Kyoto, il s'agit surtout d'un processus d'examen technique des informations communiquées au Secrétariat par les pays développés (communications nationales et inventaires d'émissions) par un organe spécifique (*l'équipe d'experts chargée de l'examen technique* pour les pays développés, *le groupe consultatif d'experts* pour les pays en développement). L'examen a un rôle surtout de « contrôle de qualité » pour assurer que les informations soient exactes et fiables et que les méthodologies soient conformes à celles fixées par la CdP. Un recours à un *comité de conformité* est possible, si l'équipe d'experts estime qu'un pays n'a pas rempli ses obligations de notification et doit être sanctionné. Toutes ces aspects seront à revoir dans la construction du nouveau système MRV.

***Zoom sur* : le débat entre la Chine et les Etats-Unis sur la question de la transparence**

Les Etats-Unis et la Chine ont engagé une joute verbale sur la question de la transparence qui est allée s'intensifiant au cours de l'année 2009. Ce duel a atteint son point d'orgue aux derniers jours de la Conférence de Copenhague, lors des réunions entre les chefs d'Etat et de gouvernement. C'est seulement après des échanges vifs entre ces acteurs majeurs qu'un accord sur les modalités de MRV et d'ICA (consultations et analyses au niveau international) a été transcrit. Malgré un compromis relatif dans l'Accord de Copenhague, les tensions restent toujours très vives sur ce sujet.

D'un côté, les Etats-Unis dénoncent l'opacité du système de gouvernance en Chine et la fiabilité des informations communiquées sur l'économie et les émissions du pays. Ils se méfient en particulier des déclarations du gouvernement chinois sur ses objectifs d'atténuation pour 2020, c'est-à-dire une réduction de l'intensité carbone de l'économie de 40 à 45%, craignant que cela ne soit que des déclarations sans réelles actions derrière. Les Etats-Unis exigent donc un système d'examen, voire de vérification des résultats des actions des pays émergents, et en particulier de la Chine.

De l'autre côté, la Chine défend avec ténacité le respect de sa souveraineté nationale, arguant du fait que les actions et engagements des pays développés n'ont jamais fait l'objet de mesures de vérification. Comme les Etats-Unis, la Chine considère qu'un engagement pris au niveau national, rendu juridiquement contraignant par le processus législatif national, doit être considéré comme ayant la même valeur qu'un engagement souscrit dans un traité international. Sur ce dernier point, force est de constater que la Chine s'est fixée des objectifs contraignants au niveau national de réduction de son intensité carbone pour 2020. Elle compte d'ailleurs l'inscrire dans son prochain plan quinquennal, lors du Congrès du Parti communiste en mars 2011.

○ La conception du futur système MRV

La construction d'un nouveau système MRV pour le régime post-2012 est au cœur des discussions : sur quels objets fera-t-on de la MRV, avec quels instruments, quelle sera l'organe chargé de ce contrôle ?... Mais avant d'entrer dans les détails des outils, mécanismes et formes juridiques, il convient de rappeler les objectifs du futur système MRV, sans lesquels les négociations risquent de déboucher sur un système qui serait lacunaire, incohérent, qui ne répondrait pas aux attentes des pays ou qui serait inadapté aux besoins du futur régime de lutte contre le changement climatique.

- ***Une conception sur la base d'objectifs clairement définis***

Le système MRV doit viser des objectifs à la fois collectifs et individuels. Alors que l'on parle de transparence et de redevabilité, il est essentiel d'en revenir aux fondamentaux :

- « Information » : les pays devront collecter, traiter et faire circuler les informations sur leurs actions et engagements (et ceux d'autres acteurs sous leur contrôle) et les résultats obtenus dans le domaine public.
- « Crédibilité » : les pays devront assurer que leurs informations viennent de sources fiables et soient produites en utilisant des méthodologies opposables. C'est ainsi que la crédibilité des déclarations pourra être testée et validée pour construire la confiance entre pays.
- « Comparabilité » : la compilation et l'analyse des informations doit permettre de comparer les efforts respectifs des acteurs, en termes d'ambition, d'efficacité économique, d'effet de levier (pour les mécanismes financiers et technologiques).
- « Efficacité » : plus les informations sont crédibles, plus on pourra tendre vers des actions efficaces qui obtiennent des résultats escomptés.
- « Conformité » : la publication des informations permet de vérifier la conformité des mesures mises en œuvre par rapport aux engagements pris. Globalement, cela permettra d'assurer que la trajectoire des émissions est compatible avec l'objectif final d'atténuation (limiter le réchauffement à 2°C, 1,5°C,…)

Si les objectifs du système MRV sont évidents, il est nettement moins facile de juger de l'équilibre à trouver entre eux, sachant que chaque acteur et chaque pays accorde à chaque objectif plus ou moins d'importance. Ainsi pourrait-on adopter une approche fondée sur le « soft power » par cooptation en jouant sur la réputation des acteurs. Cette conception du système s'appuierait sur les fonctions d'information et de crédibilité qui, à leur tour, assurerait l'efficacité et la conformité des actions. Une approche plus rigide insisterait sur les fonctions d'efficacité et de conformité, en adoptant éventuellement des dispositions contraignantes de sanction. Ces arbitrages auront un impact fort sur la conception du système MRV et la formulation des dispositions concrètes à adopter.

o Le système « GPS » du régime climat

Le système MRV devrait être le système GPS qui permet de suivre la mise en œuvre de l'ensemble des actions et d'assurer la cohésion et la robustesse du régime. Un système MRV efficace doit être un outil d'orientation et de pilotage permettant aux acteurs de comprendre où ils se positionnent dans le paysage et par rapport aux autres acteurs et qui permet de suivre les progrès réalisés sur l'ensemble du territoire de la planète. Ce système ne fonctionne que si les pays transmettent régulièrement leurs informations au Secrétariat de la CdP, mais également aux pays voisins (localisation géographique dans le cadre du MRV des actions REDD+, niveau de développement, niveau des émissions,…).

Il revient au Secrétariat, à l'aide des experts techniques et scientifiques et des organes subsidiaires de la Convention-cadre (SBI et SBSTA) et du GIEC, de définir les règles et modalités de fonctionnement du système MRV. Ceci est important pour s'assurer que les pays utilisent les mêmes types de coordonnées. Il s'agit aussi de définir un socle commun de métriques et de méthodologies de calcul, pour les objectifs de réduction des pays développés et les mesures d'atténuation des pays en développement (choix de l'année de référence, définition du scénario de référence, modalités de prise en compte du LULUCF, choix et méthodologie de calcul d'indicateurs intermédiaires (intensité énergétique/carbone, taux de déforestation…) et soutien fourni par les pays développés (définition des financements « nouveaux et additionnels », des transferts de technologie,…).

Ce devoir d'examen et de surveillance peut faciliter et encourager l'élévation du niveau d'ambition des pays, au cas où il s'avère que les objectifs y sont plus facilement atteints, les mesures moins coûteuses à mettre en œuvre que prévu, ou au contraire que les actions actuellement proposées seront insuffisantes. De ce point de vue, un système plus souple et incitatif peut être aussi, sinon plus, efficace qu'un système rigide et punitif. L'enjeu central est de trouver un système de vérification qui permette un contrôle au niveau international (dit *consultations et analyses au niveau international* dans l'Accord de Copenhague) tout en laissant la majeure part de la responsabilité aux autorités nationales. Cet équilibre est particulièrement difficile à trouver pour les actions d'atténuation des pays en développement qui bénéficieront du soutien financier et/ou technologique des pays développés. C'est dans ce cas que la question sous-jacente des sanctions éventuelles si les pays ne respectent pas leurs engagements se posera.

o Quel système d'évaluation ?

La conception du futur système MRV est confrontée à deux modèles diamétralement opposés. D'un côté, celui qui implique la création d'une autorité puissante, en charge de veiller à ce que tout le

monde agisse en conformité avec ses engagements et obligations et qui puisse sanctionner ceux qui y dérogent. Mais la construction de ce modèle vertical, rigide, implique une entente forte sur les modalités du MRV et sur des sanctions qui peut se heurter à des difficultés politiques majeures. De l'autre côté, le modèle scientifique de l'évaluation par des pairs offre une approche alternative avec de nombreux avantages sur le plan tant politique que pratique et opérationnel. D'abord, l'adoption d'un tel modèle favorise un environnement de coopération plutôt que de suspicion et éventuellement de stigmatisation. L'évaluation par des pairs est un système efficace pour trouver des fautes et inexactitudes dans un souci de faire avancer la connaissance scientifique. Ce modèle décentralisé favorise la transparence et la participation des parties prenantes, dont les ONG et la société civile, qui ont un rôle essentiel de collecte, de traitement, d'analyse et de diffusion des informations et de renforcement de capacités sur le terrain. Finalement, ce modèle permet d'évoluer en suivant les avancées scientifiques, technologiques et institutionnelles à intégrer dès qu'elles apparaissent. Cette capacité d'évolution et d'adaptation est un point fondamental pour assurer la pérennité du futur système MRV.

Un troisième modèle complète les deux précédents, basé sur le contrôle et la vérification au niveau politique national. Puisque ce sont les pays Parties à la Convention qui s'accordent sur les décisions que prend la Conférence des Parties et qui sont tenus responsables de leur respect, la part majeure des activités de surveillance et de vérification se fera au niveau national par les autorités compétentes. Ceci est vrai non seulement pour les engagements pris au niveau national (objectifs et engagements de réduction des émissions, mécanisme REDD+) mais également pour la mise en œuvre des actions qui dépend d'autres acteurs (entreprises, collectivités territoriales, ONG, particuliers,…). Dans ce cas, ce sera aux autorités nationales d'assurer le suivi et la vérification des activités sur le territoire national (avec l'aide d'un auditeur indépendant si l'activité implique un soutien international, comme c'est le cas pour le MDP) et de rapporter ensuite à la communauté internationale.

Le futur système MRV sera forcément un hybride entre ces trois conceptions, avec au centre le modèle de contrôle et vérification national qui est au cœur du système MRV du régime existant. Il convient de trouver un équilibre entre la mobilisation des institutions décentralisées des pays, la revue par les pairs et la qualité de remontée de l'information et du contrôle par les autorités nationales.

○ Les principes directeurs pour fonder un nouveau système MRV

- ***Des indicateurs et des méthodologies adaptés aux éléments à mesurer***

Il convient d'harmoniser ou d'adopter un socle commun de définitions, d'indicateurs et de méthodologies de calcul pour les trois catégories que constituent :

- les engagements et objectifs d'atténuation des émissions (qui peut s'appliquer à un secteur ou à l'ensemble du territoire d'un pays),
- les politiques et mesures qui visent à réduire ou limiter les émissions
- le soutien financier et technologique ainsi que le renforcement des capacités.

Pour chaque type d'objet, il est question des indicateurs et méthodologies de calcul qui assurent la cohérence, la comparabilité et la somme des efforts (voir annexe 1).

- ***Un système de notification renforcée et complétée***

L'Accord de Copenhague propose que les pays en développement tout comme les pays développés maintiennent des inventaires d'émissions et rapportent sur la mise en œuvre des politiques et mesures d'atténuation unilatérales dans leurs communications nationales, et ce tous les deux ans. Si elles sont validées par une future décision de la CdP, ces dispositions imposeraient des obligations assez onéreuses aux pays en développement. Il faudrait d'ores et déjà mobiliser d'importantes ressources et renforcer les capacités des pays pour réussir à les remplir.

- ***Faut-il créer de nouveaux instruments de notification ?***

Pour le suivi des flux financiers, il existe des lacunes notamment en ce qui concerne ceux venant du secteur privé. Il faudra renforcer la coopération entre les institutions internationales, les banques de développement, le secteur privé et le Secrétariat de la CCNUCC pour faciliter la compilation et l'analyse des informations sur les flux financiers. Une fonction analogue de suivi en ce qui concerne l'appui aux transferts des technologies pourrait être assurée par le futur « Centre de technologies pour le climat » (*Climate Technology Centre*).

L'idée d'établir un registre, évoqué dans l'Accord de Copenhague et repris dans les textes de négociation suivants, n'a de sens que s'il complète les instruments de notification actuels. Un registre

de coordination des actions d'atténuation des pays en développement en recherche d'un soutien international aurait une fonction déclarative sur les actions que les pays ont l'intention d'engager. L'intérêt d'un tel registre serait assez faible sur le plan du MRV car les actions sont alors encore susceptibles d'être modifiées. Il reviendra ensuite aux pays de faire le retour sur l'état de mise en œuvre de ces actions concrétisées dans leurs communications nationales.

- ***Un système de vérification robuste***

Si la mesure et la notification sont surtout des sujets techniques et scientifiques, la vérification des actions et engagements pose de vrais enjeux stratégiques. Il en résulte que les propositions effectuées sont assez opaques (ex : la formulation négociée dans l'Accord de Copenhague « *consultations et d'analyses au niveau international selon des lignes directrices clairement définies permettant de respecter la souveraineté nationale* »). Il est souvent difficile de distinguer ce qui relève de la rhétorique et des vrais contributions. Il y aura un arbitrage délicat à opérer entre les mécanismes de vérification « mous » qui visent à construire la confiance entre pays et les mécanismes « durs » plus interventionnistes et plus controversés.

Pour nourrir la confiance, il faut accroître la transparence des pays sur leurs actions, ce qui passe par un renforcement des capacités (établissement des inventaires d'émissions, surveillance satellitaire des zones forestières, ouverture à la société civile,…). Ce processus devrait renforcer le contrôle des autorités nationales sur les actions dans leur territoire national (via les entreprises, les collectivités territoriales,…) et ainsi améliorer la fiabilité des informations qu'elles communiquent.

En revanche, la mobilisation de soutiens internationaux nécessite de dépasser des systèmes déclaratifs basés sur la confiance. En effet, les transferts financiers et technologiques des pays développés supposent en retour des résultats tangibles en termes de réduction d'émissions bénéficiant collectivement à la stabilisation du climat mondial. Les pays développés sont ainsi parties prenantes du processus, il leur est légitime de demander en réponse à leur appui des preuves par les pays bénéficiaires qu'ils obtiennent les résultats attendus. En conséquence, il sera nécessaire de renforcer les processus d'échange des informations et de coopération entre pays. La question de la redevabilité entre acteurs, dont il est question ici, est encore accrue quand il s'agit d'acteurs privés s'impliquant par des mécanismes de marché. Il faut donc prévoir, comme pour le MDP, un processus de vérification international assuré par des auditeurs externes indépendants pour les transactions effectuées. Il est ainsi nécessaire de construire un mécanisme de contrôle (*consultations et analyses* selon la formule de l'Accord de Copenhague) sur le plan international qui ajouterait une couche plus rigoureuse au futur système MRV, qui comprendrait des dispositions de sanction en cas de non-conformité des pays par rapport à leurs obligations. Devant un sujet si sensible, les pays restent discrets. Et le débat n'est toujours pas engagé sur la nature de telles sanctions.

o <u>La construction du futur système MRV, à Cancún et au-delà</u>

- ***Les blocages actuels et les possibles voies de progrès***

Les blocages rencontrés sur deux points cruciaux, les engagements de réduction des émissions des pays développés et la forme juridique du futur accord, entravent les discussions actuelles sur les questions MRV. Les engagements de réduction des émissions des pays développés sont trop peu ambitieux pour inciter les pays en développement à faire des concessions. Tant que la question de l'ambition des engagements des pays développés ne sera pas résolue, il sera difficile d'avancer sur la construction du système MRV. Il en est de même concernant l'incertitude sur la forme juridique du futur accord, car elle conditionne la nature des dispositions du futur système MRV. Si l'adoption d'un nouvel accord (traité, protocole) juridiquement contraignant est indispensable, elle ne pourra se faire au plus tôt qu'en 2013, après les élections américaines. Mais cette condition ne représente qu'une option entre trois à envisager pour adopter le nouveau système MRV.

Les trois options qui suivent ne sont pas incompatibles, elles pourraient représenter trois étapes successives dans la formalisation du système.

- L'adoption d'un paquet de décisions à la CdP de Cancún. Ces décisions permettraient d'intégrer les points faisant consensus sur la MRV dans l'Accord de Copenhague (notification tous les deux ans au travers des communications nationales et inventaires d'émissions, MRV au niveau national des actions volontaires avec consultations et analyses au niveau international, registre des mesures et des financements…). Elles reprendraient également les engagements et les actions d'atténuation des pays contenus en Annexe.
- Le renforcement du Protocole de Kyoto (possible à la CdP17 de 2011). L'accord des pays développés (excepté les Etats-Unis, non-signataire du Protocole de Kyoto) d'entrer dans une

deuxième période d'engagement pourrait être accompagné d'une décision reconnaissant les actions des pays non-signataires et des pays en développement. Les dispositions actuelles de suivi et d'examen du Protocole devraient être prolongées et renforcées, notamment pour refléter les avancées de l'Accord de Copenhague.

- L'adoption ultérieure d'un nouvel accord juridiquement contraignant. Cette phase nouvelle permettra une refonte complète du système MRV actuel.

○ Ce qui peut être décidé à Cancún

Il est essentiel à Cancún de commencer à rendre opérationnel le système MRV, pour donner un signal fort à tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des plans, programmes et projets d'atténuation et d'adaptation (institutions internationales, autorités publiques nationales et territoriales, banques et agences de développement, entreprises, société civile,…) sur le cadre d'acceptation et de financement des projets. Cela facilitera la décision par les pays en développement de renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles avec le soutien de financements précoces et ainsi pouvoir élaborer des actions de qualité et répondre aux attentes de transparence et redevabilité.

La CdP pourrait d'abord confier au SBI et au SBSTA le travail d'élaborer un guide (socle commun, référentiel) des définitions, métriques et méthodologies de calcul à utiliser pour mesurer les actions et engagements des pays. Ce travail pourrait s'inspirer en partie de l'expérience opérationnelle acquise par la SFI[35] et l'AFD[36] sur l'utilisation du bilan carbone simplifié qui permet de quantifier l'ordre de grandeur des émissions ou des réductions d'émissions d'un projet. Des travaux importants ont déjà été réalisés pour élaborer des méthodologies de calcul des émissions évitées, ainsi que sur les systèmes de gouvernance des programmes de lutte contre la déforestation et de fixation naturelle du carbone (REDD+) avec des opérations pilotes en cours. L'articulation du mécanisme REDD+, avec les initiatives parallèles et une éventuelle utilisation des mécanismes de marché devrait faire l'objet d'une décision de la CDP en en précisant les modalités MRV.

Il a été aussi proposé dans l'Accord de Copenhague de créer un « registre » d'atténuation (repris dans les textes sous l'appellation d'un « registre » ou « mécanisme »). Il semble exister deux conceptions différentes du contenu de ce registre et de son rôle dans le système de MRV.

D'une part, il s'agirait d'un registre d'information, dans lequel les actions et engagements d'atténuation seraient compilés. L'avantage de ce type de registre, tenus à jour par les pays, serait sa flexibilité et la facilité à le mettre à jour. En effet, il aurait l'effet de notifier à tous les pays les progrès et les résultats des actions annoncées et inscrites dans les annexes de l'Accord de Copenhague et les progrès dans l'atteinte des engagements de réduction des émissions. Or il semble que renforcer la fréquence de préparation des communications nationales (tous les 2 ans au lieu de tous les 3-5 ans) suffirait sans avoir recours à la création de nouveaux dispositifs sans valeur ajoutée.

D'autre part, le registre ou mécanisme pourrait avoir une fonction de coordination entre les mesures d'atténuation (NAMAs) des pays en développement et le soutien international (financements, transferts de technologies, assistance technique,…) nécessaires à leur mise en œuvre. Les informations fournies devraient inclure une description des mesures, leurs résultats en termes de réductions quantifiées d'émissions par rapport à un niveau de référence, les délais de mise en œuvre et les coûts estimés. Les NAMAs devraient faire l'objet d'une évaluation par un panel technique avant d'être inscrites au registre. L'intérêt d'un tel mécanisme est évident, car contribuant à la fois aux objectifs de transparence, visibilité, coordination et redevabilité. Or si les pays ne sont pas loin de s'accorder sur un tel mécanisme, il faut encore trouver un équilibre entre de nombreux points qui font conflit :

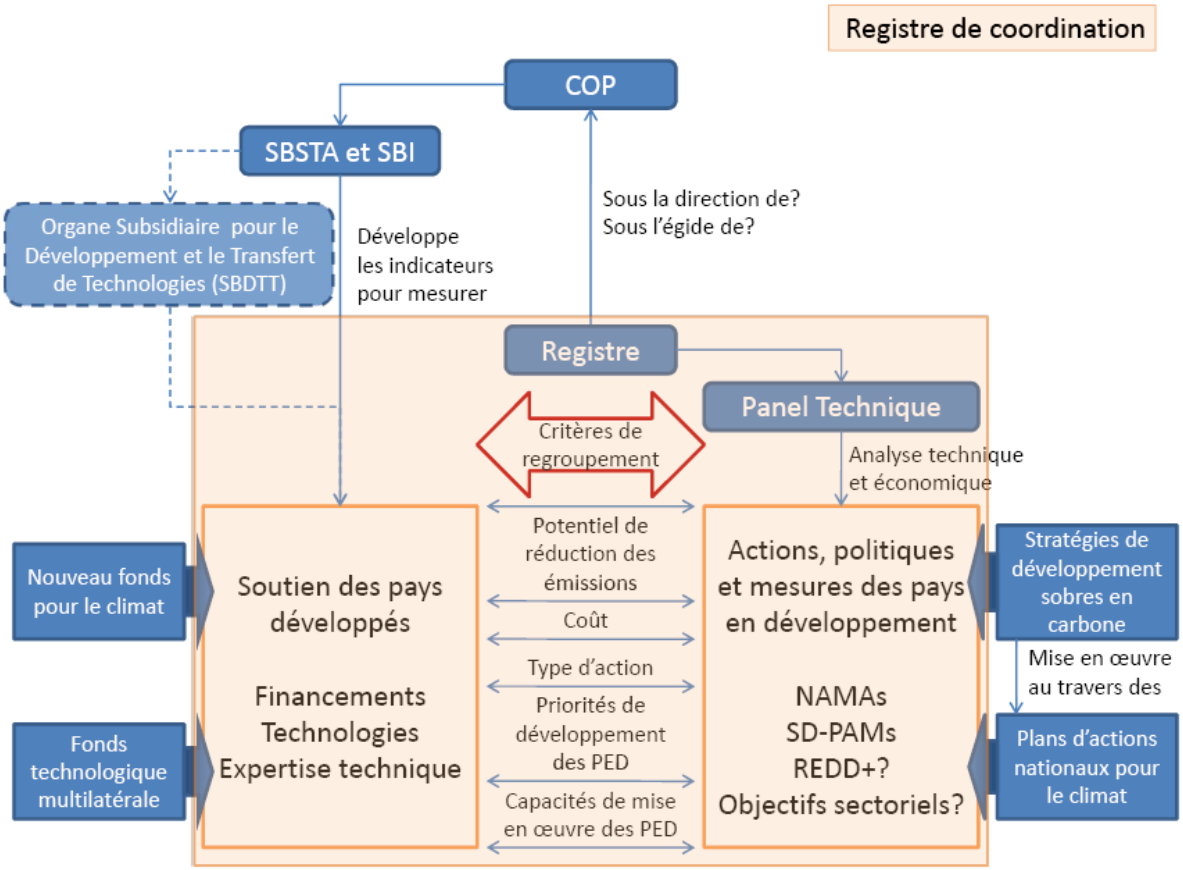
- S'assurer que les actions proposées soient de bonne qualité, ce qui demande des compétences techniques et économiques importantes ;
- Eviter que certains pays en développement ne soient de facto exclus du fait de leurs faibles capacités de montage de projets ;
- Elaborer un processus démocratique de prise de décision sur les critères de sélection des projets à financer ;
- Permettre que le plus possible de projets de qualité soient financés rapidement et réduisant le plus possible les émissions.

[35] *Société financière internationale (IFC en anglais), filiale secteur privé de la Banque Mondiale*

[36] *http://climat.afd.fr*

La CdP devrait décider de créer le registre/mécanisme d'atténuation et mettre en place l'architecture institutionnelle associée (*voir le diagramme ci-dessous*). Elle devrait en même temps engager un processus afin de déterminer le fonctionnement du registre/mécanisme pour sa mise en place à la CdP17 de 2011.

A l'issue de la Pré-CdP de début novembre, il s'avère que la négociation avance difficilement sur ce thème. De nombreuses divergences demeurent sur la nécessité ou non de la création d'une instance de surveillance. Un consensus a par contre émergé sur l'importance de mettre en place un système MRV des financements.



8. La vision partagée

Aucun consensus n'émerge sur ce que pourrait, et devrait, être une vision partagée sur le long terme. Ceci n'est pas étonnant. Point d'entrée de la négociation depuis Bali, l'idée d'une vision commune, indispensable, ne peut aboutir tant que les points clés en débat ne sont pas tranchés. On ne peut s'entendre sur un futur commun à long terme tant que les engagements et les actions sont insuffisants, tant qu'un processus d'accès à un développement sobre n'est pas engagé à travers un renforcement des capacités, des financements et des transferts de technologies. La vision partagée est l'aboutissement et non le point de départ.

9. Les mesures d'atténuation

Beaucoup de pays craignent que les actions et les engagements inscrits dans l'Accord de Copenhague ne suffisent pas pour infléchir les trajectoires et limiter le réchauffement. Et refusent donc qu'on les entérine.

Le défi serait d'ancrer dans une décision les propositions d'engagements et d'actions déjà annoncées sans pour autant cautionner leur absence d'ambition.

L'option qui semble se dégager serait :

- De prendre acte des niveaux d'engagement et des actions portés en annexe de l'Accord de Copenhague,
- De faire à Cancún le constat clair de leur insuffisance d'ambition,
- De décider d'une révision en 2015 (en tenant compte à la fois des actions nationales réalisées d'ici là et du prochain rapport du GIEC),
- De fixer un objectif à long terme y compris un objectif du pic des émissions.

Mais ce processus se heurte à deux difficultés :

- La difficulté d'inscrire les propositions d'engagements et des actions dans les décisions de la CdP du fait d'une valeur juridique différente entre les engagements pris dans le cadre d'une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto ceux inscrits dans l'Accord de Copenhague qui ne fait référence qu'à la Convention.
- Des pays sont inquiets de l'utilisation du terme « pledges » ou promesses qui fait craindre de glisser de la démarche d'engagement du Protocole de Kyoto vers un système de « pledge and review » vidé de tout caractère contraignant.

10. Le renforcement des capacités

Les divergences sur le renforcement des capacités portaient non pas sur le fond mais sur la nécessité ou non d'adopter une décision séparée sur cette question pourtant de nature transversale.

Au sein du groupe de travail sur le Protocole de Kyoto (AWG-KP)

Le texte du KP préparatoire de la conférence de Cancún regroupe des drafts de décision sur :

- Les amendements au Protocole de Kyoto,
- Les règles de comptabilisation du LULUCF,
- Les marchés d'échange d'émissions et les mécanismes de projets,
- Les gaz à effet de serre à prendre en compte (GHGs),
- Les secteurs et les sources d'émissions,
- La mise en place d'un système de métrique commun pour calculer les équivalences de dioxyde de carbone selon les sources et les puits,
- Diverses questions méthodologiques et réflexions sur l'information concernant les potentielles conséquences environnementales, sociales et économiques, en incluant le spillover effect, des mesures, politiques et méthodologies disponibles aux pays Annexe I.

Trois pays ont fait des soumissions: le Japon, L'Arabie Saoudite et le Sri Lanka.

La question clé du processus KP pour Cancún est celle de la mise en place ou non d'une deuxième période d'engagement pour les pays industrialisés.

Le débat a porté presque exclusivement sur la question de la forme juridique des résultats de Cancún et l'équilibre à trouver entre les résultats au titre de la Convention et du Protocole de Kyoto. L'intention de la présidence serait que les deux groupes de travail AWG-LCA et AWG-KP avancent sur le contenu sans traiter de la forme finale. La question restait ouverte de savoir comment éviter que le débat sur la forme juridique n'arrive nuire à l'avancement des aspects techniques la première semaine de Cancún. Ainsi, pour beaucoup de pays en développement (dont les pays insulaires et les PMA) la question de la nature finale des engagements des pays développés, des actions des pays en développement et de l'avenir du Protocole de Kyoto resterait essentielle avant de pouvoir accepter d'intégrer des actions et des engagements dans une décision à Cancún.

L'avenir du Protocole de Kyoto et la forme juridique finale de l'accord constituent les questions les plus toxiques qui peuvent empêcher un accord. Force est de constater que, malgré les conclusions du Conseil environnement et leur validation par le Conseil européen, des divergences subsistent au sein

de l'UE, notamment sur la nécessité ou non d'exiger un accord juridiquement contraignant au sein de la Convention comme condition pour accepter une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto.

La réunion du dialogue de Carthagène juste avant la Pré-CdP a permis à ce groupe de pays de se constituer comme le « groupe central » essentiel pour faciliter un accord. La question reste de savoir si ce groupe souhaite attirer les autres pays sur les grandes lignes d'un accord sur les principaux points (notamment l'atténuation et le financement) ou si, à son tour, il tend à se focaliser sur la question de la forme juridique.

B. L'ombre de Copenhague ou l'exigence d'un « paquet équilibré »

A la session de Tianjin, le ton a été donné par la Secrétaire Générale Mme Figueres : Cancún devra arriver à des décisions sur les paquets clés de la négociation, afin de généraliser l'action sur le terrain.

Les Etats, conscients des répercussions dramatiques qu'aurait un échec à Cancún sur le processus, sont tombés d'accord sur l'importance de faire émerger un paquet de décisions équilibré. Pourtant, certaines questions sont irrémédiablement bloquées : l'accord sur un cadre juridiquement contraignant, des objectifs de réduction cohérents et compatibles avec une trajectoire de division par deux des émissions mondiales pour 2050.

Comment résoudre ce dilemme entre un niveau nécessaire d'ambition et un réalisme empirique concernant l'accord possible ? S'il y a besoin d'un paquet équilibré dans l'importance accordée à chaque thème, celui-ci ne peut actuellement correspondre à des décisions simultanées. Ce paquet équilibré doit être pensé dans le temps. Les différentes sessions de cette année ont montré l'impossibilité d'avancer sur tous les thèmes au même rythme et la nécessité d'une libération rapide des financements menant à un passage réussi à l'action pour nourrir cette confiance collective qui manque tant.

Or, de nombreux négociateurs à la session finale de Tianjin ont insisté sur le fait que le paquet de décisions devait porter sur tous les points de négociation, même ceux ne pouvant pas à l'évidence être débloqués. Cette stratégie ramène au point de départ. S'il a été possible d'avancer sur certains sujets, comme le financement, desquels pourraient émerger à Cancún des décisions de CdP, permettant d'enclencher le montage de projets de terrain et de plans nationaux, des pays refusent de finaliser tout accord si les questions des réductions d'émissions, donc du MRV- n'avançaient pas symétriquement.

C. Le contenu possible d'un accord à Cancún

1. La Pré-CdP de México

La Pré-CdP qui s'est tenue au Mexique les 4 et 5 novembre n'a pas permis de réelles avancées. Elle a été davantage une réunion politique qu'une séance de rédaction et de recherche de consensus sur des points concrets, elle a néanmoins eu pour effet de démontrer la volonté des dirigeants d'arriver à Cancún avec des textes de décision les plus avancés possibles. La plupart des participants estiment que l'équilibre se trouvent autour des éléments de l'Accord de Copenhague et notamment entre d'un côté les engagements et les actions d'atténuation avec un système de contrôle (MRV) crédible et de l'autre côté un paquet autour du soutien aux pays en développement (surtout le Fond vert et l'engagement à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020).

***Zoom sur* : la Pré-CdP de début novembre au Mexique**

Afin d'aborder la Conférence de Cancún avec le texte de négociation le plus consensuel possible, la ministre mexicaine des affaires étrangères, Patricia Espinosa, a convoqué à Mexico les 4-5 novembre 2010 une réunion ministérielle préparatoire. Les représentants de 59 pays étaient

présents. Cette Pré-CoP visait à partager les attentes de chacun sur les résultats possibles de Cancún, et à se focaliser sur les points de convergence, afin de parvenir à un paquet équilibré de décisions à Cancún. Les groupes de travail se sont focalisés sur : l'atténuation, le financement, l'avenir du protocole de Kyoto et l'adaptation.

***Zoom sur* : Le Dialogue de Carthagène pour l'action progressive**

Ce groupe a été mis en place par un groupe de 28 pays, qui se sont réunis à diverses reprises tout au long de l'année. L'objectif de ce processus informel est de progresser sur les questions liées à la mise en place d'un régime global, ambitieux et contraignant, de lutte contre le changement climatique. Les pays participants se sont engagés au niveau national dans une transition vers une économie sobre en carbone. Les discussions se sont centrées sur les thèmes clés de la négociation pouvant faire l'objet de décisions à Cancún. La dernière réunion, qui s'est tenue du 31 octobre au 1 novembre 2010 à San José (Costa Rica), a débouché sur des propositions de texte concernant :

- La reconnaissance formelle par la CdP des annonces d'objectifs d'atténuation des pays pour 2020, sans préjuger de leur statut juridique ;
- Le renforcement des procédures de mesure, notification et vérification des actions et engagements d'atténuation des pays ;
- L'intégration des avancées sur les financements précoces et les financements à long terme (le rapport de l'AGF) ;
- La mise en route du processus de création d'un Fonds vert pour le climat avec des premiers éléments sur les fonctions et la gouvernance du fonds ;
- La possibilité de créer un « Comité d'adaptation » pour catalyser la mise en œuvre à grande échelle des actions d'adaptation dans les pays en développement.

Pourtant, si l'on veut que le processus de négociation se débloque, il faut le concevoir dans le temps, et comprendre que le paquet de décision sera bel et bien équilibré, mais au final de processus. Le pragmatisme voudrait d'avancer au fur et à mesure par des décisions sur les sujets qui sont matures (REDD+, financement, technologies) qui auraient alors un effet de cliquet, évitant les retours en arrière.

Dès lors, quel pourrait être le calendrier de négociation rationnel ?

○ L'ordonnancement possible dans le temps de reprise des sujets

Plus que la question d'un accord global juridiquement contraignant, c'est celle d'une transition et de la viabilité de la suite du processus de négociation qui se poseront à Cancún. Deux échecs successifs seraient on ne peut plus déstabilisateur et décrédibiliserait les négociations. La focalisation sur le processus de négociation ne doit pas faire écran à l'ampleur du passage à l'action dans tous les pays. C'est à partir de lui que peut s'enclencher une dynamique à mesure que des plans nationaux vont se développer. Et si, au pire des cas, le processus de négociation internationale se trouve bloqué et qu'aucun consensus n'est trouvé sur la seconde période d'engagement, il faudra insister sur les actions mises en œuvre par les collectivités publiques et le secteur privé. Après l'échec ressenti à l'issue de la CdP 15, il faut rappeler que l'objectif final n'est pas en soi un texte de traité, si remarquable soit-il, mais bien la réalité de l'atténuation des émissions par passage généralisé à l'action.

2. Les décisions pouvant être prises à Cancún

○ Une décision sur les financements précoces et sur le Fonds vert

Pour soutenir les pays en développement dans la mise en place de leurs actions d'atténuation et d'adaptation, il est essentiel de clarifier au plus vite les questions relatives aux mécanismes financiers. Il fait finaliser leurs modalités opérationnelles et financières, afin de mettre en place des actions, projets et programmes concrets de réduction des émissions de GES et d'adaptation. Le sujet du développement et des transferts de technologies est fortement lié à celui des financements, et il serait profitable de rechercher une synergie sur le plan institutionnel entre eux.

A Cancún, des décisions seraient souhaitables :

- Une décision de CdP sur la création du Fonds vert (qui pour l'instant n'est présent que dans l'Accord de Copenhague)
- Le lancement d'un groupe de travail composé en majorité d'experts financiers et destiné à définir les options institutionnelles et techniques de ce Fonds vert. Ses propositions feraient l'objet d'une décision lors de la CdP 17.
- Décider de la mise en place d'un cadre de mesure, de rapportage et de vérification des financements précoces sur la période 2010-2012 ;
- Lancer un processus pour renforcer ou la créer une entité de surveillance et de supervision des flux financiers pour la lutte contre le changement climatique ;
- Renforcer la transparence des flux et mieux coordonner les entités financières.

○ Les actions sur le terrain : NAMAS et REDD+

Une double discussion devra avoir lieu à Cancún, afin de clarifier :

- Les ordres de priorité des pays en développement ;
- La nature du soutien nécessaire à la préparation et mise en œuvre des projets

***Zoom sur :* Une décision sur le mécanisme REDD+**

Concernant le mécanisme REDD+, un texte de négociation déjà bien abouti et faisant consensus était sorti de Copenhague : description claire des principes qui doivent guider les actions, confirmation d'un vision large des activités forestières incluant aussi la préservation et l'augmentation des stocks de carbone forestiers (REDD+), respect des populations forestières ou prise en compte de la biodiversité. Ce texte n'ayant pas été acté comme une décision officielle de Copenhague, malgré son bon état d'avancement, a été contesté durant l'année, marquant ainsi un retour en arrière malgré tous les efforts déployés. Attendre encore ne ferait qu'accentuer les divergences. Le fait qu'aucune partie spécifique dédiée à REDD+ n'apparaisse dans le texte de facilitation est la preuve de la volonté de montrer que le texte est suffisamment avancé pour ne pas avoir besoin d'être rediscuté dans le fond à Cancún et qu'il peut devenir opérationnel rapidement. Son adoption à Cancún constituerait un message très positif pour tous ceux qui agissent déjà sur ce thème : pour des pays comme l'Indonésie, la Guyane, le Mexique ou le Gabon, qui ont engagé des actions ambitieuses sur REDD+ ; pour les ONG et le secteur privé qui travaille en précurseur d'un futur mécanisme REDD+ ; pour les pays annexe 1 qui ont accrus leurs financements sur ce thème ; pour une large partie de l'opinion publique au sud comme au nord qui soutient l'importance des forêts ; pour le rapport Stern qui soulignait le rôle des forêts dans la lutte contre le changement climatique. Enfin, une décision sur REDD+ serait un signe que le rôle du capital naturel que représentent les forêts est reconnu de première importance.

○ Organisation du travail pour la conférence de Cancun

- ***Au titre de l'AWG-KP***

L'AWG-KP tiendra deux plénières et le président organisera entre celles-ci un groupe unique de contact pour traiter des deux questions suivantes :

- Une prise d'engagements ou non par les pays signataires du Protocole de Kyoto pour la seconde période (2012-2020). S'il est clair que les Etats-Unis ne le signeront, il est également possible que certains pays ne veulent y souscrire, notamment le Japon.
- Le niveau des engagements qui seraient à y inscrire. Seront-ils ou non ceux inscrits en annexe de l'Accord de Copenhague, sachant qu'ils ne sont guère satisfaisants et que certains pays y ont inscrit des fourchettes de valeur conditionnées par le niveau des engagements des autres pays.

- ***Au titre de l'AWG-LCA***

La présidente de l'AWG-LCA propose d'organiser un seul groupe de contact afin que le texte qui en sortira soit le résultat d'un équilibre entre les différents sujets de discussion. Le but est d'obtenir qu'il n'y ait qu'un seul texte de décision à soumettre à la CdP lors de la plénière finale. Par ailleurs, la note de scénario mentionne que le travail qui serait ainsi produit ne préjugerait pas de la forme juridique ultérieure. 4 groupes de rédaction sont également prévus comme lors des sessions précédentes.

IV. Les phases ultérieures de négociation et l'après 2012

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

L'échec de la Conférence de Copenhague sur les engagements de réduction découle de deux difficultés et d'une erreur de méthode :

- L'insuffisance de progrès de certains pays développés qui s'est traduite par un dérapage de leurs émissions entre 1990 et 2007. 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.
- Une 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 de bientôt sur les pays émergents.
- L'absence de négociation de niveaux d'émissions pour 2030 à côté de ceux de 2020 afin de permettre aux pays de rattraper leur retard.

Pour pouvoir bientôt rouvrir la négociation sur les niveaux d'émissions, il faut sans tarder avancer sur les méthodes de comparabilité des efforts et les trajectoires possibles. La CdP devrait donc créer un groupe de travail académique représentatif de tous les Parties pour avancer sur ces questions de comparabilité et de niveau d'objectifs possibles à moyen et long terme.

○ Viser un objectif de réduction net des émissions de 3%

***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 :

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

Or, il s'avère que les deux derniers volets ne sont quasiment enclenchés 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(*cf. annexe*).

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 cibler la construction d'équipements nouveaux performants à longue durée de vie ou des d'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 du soft et les 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 que l'essentiel 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.

o La situation des pays émergents

On ne peut évidemment pas adopter la même méthode pour les pays émergents. Il faudrait pour ce qui les concerne distinguer :

- 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 personnes formant une classe moyenne inférieure, 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 trajectoires 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.

Ce tableau qui précède fait apparaître que les écarts d'émissions importants accumulés depuis 1990 seront difficilement rattrapables. La situation est particulièrement critique pour l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Italie, l'Autriche et le Finlande. Il ressort de cette présentation que les taux de réduction de certains pays doivent être de l'ordre de 3%. Pour se situer dans la trajectoire fixée par le GIEC, certains pays devront s'engager à maintenir ces taux de réduction pour 2030.

Simulation des trajectoires possibles des pays développés sur une période 2020-2030

Les hypothèses en sont les suivantes :

- ***Un progrès de réduction des émissions moyen de 3% par an.***
- ***Entre 2010 et 2020***
  - Une progression moindre pour les pays n'ayant pas encore significativement engagé leur politique de réduction, du fait d'une inertie de démarrage.
  - Des taux plus faibles pour l'Union Européenne et la Russie d'ici 2020 du fait que leur trajectoire est conforme aux propositions du GIEC.
  - L'Union Européenne effectuera sa répartition des engagements entre les Etats-membres après la conclusion du nouvel accord. La valeur reprise ci-dessous est celle de la fourchette haute de son engagement (entre 20 et 30%).
- ***Entre 2020 et 2030***
  - Une amplification des réductions dans les pays ayant un niveau particulièrement élevé d'émissions par habitant et marquant un retard dans leur politique d'efficacité énergétique.

Pays	Taux simul. 2010-2020	Situation 2020	Réduction obtenue en 2020	Taux retenu 2020-2030	Réduction 2020-2030	Réduction 2010-2030	Réduction 1990-2030	Niveau de réduction
Union Européenne 27	-2,1	0,70	0,30	-3,00	0,74	0,58	0,52	1,93
Etats-Unis	-2,5	0,87	0,13	-4,00	0,66	0,50	0,58	1,73
Canada	-3,0	0,99	0,01	-4,00	0,66	0,48	0,65	1,53
Australie	-2,5	0,84	0,16	-4,00	0,66	0,50	0,56	1,79
Nouvelle Zélande	-3,0	0,87	0,13	-3,00	0,74	0,53	0,64	1,55
Russie	-2,0	0,61	0,39	-3,00	0,74	0,59	0,45	2,21
Norvège	-3,0	0,78	0,22	-3,00	0,74	0,53	0,57	1,74
Suisse	-3,0	0,71	0,29	-3,00	0,74	0,53	0,52	1,92
Japon	-3,0	0,79	0,21	-3,00	0,74	0,53	0,58	1,71

On peut constater que l'on serait ainsi à un niveau très proche d'une division moyenne par deux des pays industrialisés.

2. La reprise de la négociation sur la nature du cadre juridique

o La situation nouvelle créée par l'échec de Copenhague et le nouveau blocage américain

La société américaine se révèle traversée par une forte tentation de repli sur elle-même, dont le refus de tout engagement contraignant de réduction des émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto est une des conséquences.

Mais cette situation ouvre des questions bien plus larges, si l'on veut y trouver une issue :

- Le débat dans les pays développés sur les modes de vie ne peut plus être esquivé. Il n'y aura pas de réduction des émissions sur les trajectoires nécessaires sans adopter des modes de vie plus simples et des comportements plus attentifs. Et cette nécessité ne s'applique pas seulement à l' « american way of life », mais à tous les pays développés et bientôt aux pays émergents.
- Le débat sur la nature d'un nouveau traité doit être posé à un niveau politique plus élevé, à savoir une refonte complète des institutions internationales. Il faut prendre à acte de la fin de l'ère ouverte par le traité de Westphalie et convenir de la nécessité de construire un cadre supranational permettant la gestion collective de la planète. C'est du reste une nécessité qui recouvre également la maîtrise de la mondialisation de l'économie, de celle transactions financières et également l'harmonisation des protections sociales.
- Une phase de transition est à conceptualiser pour ce passage d'un système centré sur le respect des souverainetés nationales et la construction de règles collectives de gouvernance du monde.

Des prémisses de cette évolution sont déjà présentes dans la négociation climat :

- La forte activité de la négociation elle-même au fil des ans malgré les difficultés et l'étendue des attentes et des participations qu'elle suscite notamment dans les sociétés civiles ;
- L'harmonisation et la coordination des financements dans un cadre global avec le Fonds Vert de Copenhague ;
- La mise en place de règles MRV et de principes de transparence ;
- La nécessité constatée à chaque étape de la négociation de la nécessité de prise d'engagements ;
- Et à l'inverse, le caractère dévastateur pour la confiance et l'engagement collectif du non-respect des engagements pris.

o Le nécessaire renforcement des Nations Unies

Tout d'abord, les méthodes de travail sont à réformer. Ainsi, s'il est hors de question de se diriger vers un traité qui ne recueillerait pas l'adhésion de l'ensemble de l'humanité, la règle de décision au consensus en vigueur aux Nations Unies donne, en pratique, un pouvoir exorbitant aux pays récalcitrants, ce qui facilite des blocages intempestifs. Il faudra trouver des règles offrant un équilibre entre la recherche nécessaire de transparence, de démocratie et d'équité et l'obligation d'arriver à des résultats.

L'autre point qui découle de la Conférence de Copenhague est la nécessité d'un rôle renforcé des Nations Unies, tant pour leur rôle central de détermination des politiques, que celui du renforcement du cadre de gouvernance et de respect des engagements. En effet, seules les Nations Unies peuvent produire du droit, ce qui ne peut être le cas du G20 ou de toute autre instance de ce type.

o Nourrir la confiance par le respect des engagements

Doter la CCNUCC de pouvoirs de sanction (sous forme de pénalités économiques) implique une double réforme : l'existence dans un traité d'une telle capacité et son harmonisation avec l'OMC (c'est-à-dire la transformation de celle-ci en Organisation Internationale du Commerce rattachée au système des Nations Unies) avec un processus de règlement des différends qui soit commun aux questions économiques, sociales et environnementales. A noter que la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement assurerait un renforcement institutionnel mais ne règlerait pas le problème de fond, celui de la pénalisation économique du non-respect des accords signés.

3. Vers un nouvel imaginaire collectif et un accès de tous à un nouveau mode de développement

Si personne ne place en Cancún les espoirs au niveau de ceux investis dans Copenhague, cette conférence aura pourtant une importance majeure : elle devra constituer un pas de plus vers une nouvelle voie de développement, vers la création d'un nouvel imaginaire collectif, vers plus de solidarité et d'équité.

- ***Ouvrir la voie vers un « nouveau » développement durable***

En définitive, il faut inventer un nouveau paradigme sociétal et ouvrir la voie à un nouveau modèle de développement, tant dans les pays du nord que du sud. Et mettre en place un développement durable correspondant aux attentes et besoins de nos sociétés. Afin de comprendre ce qui nous a mené à la situation actuelle et pour se diriger vers une nouvelle voie de développement en toute connaissance de cause, il convient de revenir sur la longue saga du « développement durable ». Il faut pour cela effectuer un flash back historique.

- ***La difficile intégration de l'économique et du social***

La Révolution Industrielle a permis une considérable accélération de la création de richesses, avec une multiplication par 5 à 10 du taux de croissance des pays qui en bénéficiaient. C'est là une évolution inédite dans l'histoire. S'est alors vite posée la question brûlante de la répartition de cette richesse. Pendant plus d'un siècle, une confrontation frontale a opposé les responsables économiques et les acteurs sociaux sur la répartition des fruits de cette croissance. Progressivement, un compromis s'est construit, à travers l'accès du plus grand nombre à de meilleures conditions de vie, la reconnaissance du droit de grève, la mise en place de systèmes de protection sociale et de régimes de retraite. Une vision nouvelle du développement a ainsi émergé avec l'accès à une consommation de masse associant dans un compromis toujours précaire l'économique et le social. C'est dans la sociale démocratie européenne que cette synthèse a été le plus loin. A ainsi été réalisée la première intégration conduisant à un développement durable.

Or, la mondialisation de l'économie met aujourd'hui en péril ces avancées sociales si difficilement acquises. La mise en concurrence de plus en plus fréquente de salariés des pays développés avec des travailleurs des pays en développement et émergents se traduit par une réduction régulière et difficilement réversible des systèmes de protection sociale.

- ***L'irruption de la question environnementale***

Depuis les années 70, une nouvelle donne est intervenue. Celle de la dégradation de l'environnement et de la finitude des ressources, à commencer par le pétrole. Dans un premier temps, ces préoccupations environnementales ont été opposées aux contraintes de secteurs économiques exposés à une vive concurrence et à une mise en péril des emplois. Ainsi, certains acteurs économiques et sociaux ont craint que l'intégration des questions écologiques ne réduise la croissance économique et ne remette en cause le compromis économique et social si difficilement obtenu précédemment. Pourtant, les populations les plus précaires sont aussi celles qui sont les plus victimes des impacts environnementaux et sanitaires.

- ***L'émergence du concept de développement durable***

Deux réponses émergeront afin de dépasser ce nouvel antagonisme particulièrement sensible dans les années 70 et 80. D'abord, les pays industriels les plus attentifs aux questions environnementales et économes en énergie -Allemagne, Japon, pays scandinaves notamment- se lancent dans la commercialisation d'équipements plus fiables et moins polluants, gagnant ainsi des parts de marché. Ensuite, le rapport Brundtland des Nations Unies fait la démonstration en 1987 que la dégradation de l'environnement et la dilapidation des ressources auront pour conséquence un blocage du processus de développement économique et social, notamment dans les pays les plus vulnérables.

Naît alors le concept de développement durable, qui cristallise la volonté d'une triple intégration réussie entre le développement économique, l'amélioration des conditions sociales pour tous les peuples et la pérennité des conditions de vie sur Terre, via la préservation de notre environnement. Telle est la définition du développement durable portée par le rapport Brundtland, puis lors du sommet de Rio de 1992. Ce rapport a marqué une avancée majeure en montrant que la durabilité environnementale conditionnait un développement pérenne. En effet, l'environnement constitue la base de ressource du développement : pour l'agriculture, la sylviculture, pour les activités minières, industrielles et même tertiaires, urbaines et touristiques. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, établis en 2000 à New York, réaffirment ce lien en faisant de la durabilité écologique une condition du développement socio-économique.

- ***L'affirmation d'une exigence de développement pour tous les pays***

La conférence de Rio a, sans aucune ambiguïté, montré que jamais un accord de tous les pays sur l'environnement ne serait possible sans un accès au développement de tous les pays. Or, la période qui a suivi la décolonisation a été désespérante. A cela des raisons diverses : l'instabilité politique des pays, les effets biens plus graves que prévu de la violence faite aux valeurs culturelles et morales par la colonisation, la forte croissance démographique qui dans certains pays absorbe les fruits de toute la croissance économique, l'insuffisance de stratégie de développement, et surtout le non-respect par les pays développés de leur engagement de consacrer 1% de leur budget à l'aide publique en développement, un niveau ramené ensuite à 0,7%. Un niveau que ne sera jamais honoré par la plupart des pays.

- ***La mondialisation de l'économie***

Il est ensuite essentiel de réinterroger cette évolution à la lumière des vingt dernières années. Nous sommes aujourd'hui confrontés à de grands bouleversements. La mondialisation de l'économie intègre des populations de plus en plus nombreuses dans la société industrielle et provoque une déstabilisation des systèmes de protection sociale des pays développés. Mais la mondialisation de l'économie parvient à réduire la pauvreté pour des centaines de millions de personnes, ce que n'a su faire l'aide publique au développement des pays développés.

- ***La confrontation aux limites de la planète***

Ainsi, en même temps que l'économie de la planète s'unifie dans un système d'échanges globalisé, nous sommes confrontés aux limites de cette même planète, celle de certaines ressources minérales et énergétiques et celle de la capacité de son environnement à supporter les activités d'une humanité dont la population devrait être multipliée par 10 entre 1800 et 2050. Le verdict est simple : une planète aux ressources physiques inévitablement limitées ne peut supporter à la fois une croissance exponentielle des prélèvements sur son environnement et permettre un accès équitable pour tous à ces ressources, et que cela soit durable dans le temps. Mais cette prise de conscience est encore partielle : les ressources des différentes matières premières restent mal connues et les diagnostics varient quant à l'horizon de temps de retour à leur rareté, au rythme de renchérissement de leur coût d'accès en fonction des besoins futurs de l'humanité. Il est cependant évident que pour de nombreuses ressources, à commencer par le pétrole, le milieu de ce siècle sera critique.

- ***L'entrée dans un monde fini***

L'humanité ne peut plus considérer comme secondaire son impact sur la planète. Les transformations qu'elle induit sur l'environnement -qu'il s'agisse des pollutions les plus visibles ayant des effets directs sur la santé ou de celles qui, moins visibles- perturbent l'environnement global et sont aujourd'hui ressenties par les populations. Leurs manifestations les plus graves sont le changement climatique et l'érosion de la biodiversité. Ces deux phénomènes marquent des limites que devra dorénavant scrupuleusement respecter l'humanité.

Le climat terrestre étant un ensemble unique, indivisible, qui ignore les frontières, il représente la première question planétaire qui soit réellement à solidarité obligatoire. En outre, dans les différents pays, la moitié des émissions de gaz à effet de serre provient des activités des habitants dans leur vie privée quotidienne: le chauffage domestique ou la climatisation, les déplacements notamment en voiture, les pratiques alimentaires et les habitudes de consommation. Tout cela signifie que la question du changement climatique ne pourra pas être résolue sans aller chercher l'adhésion de chaque personne. Dès lors, cet enjeu s'avère la première question politique totale de l'histoire humaine car elle nécessite une implication allant de l'échelon individuel à celui de la gouvernance planétaire. Moins visible, l'érosion accélérée de la biodiversité constitue un processus aussi grave que le changement climatique, tout aussi planétaire et probablement plus irréversible encore.

- ***L'obligation et l'opportunité démocratique***

Classiquement, le développement durable est basé sur trois composantes inséparables : l'économie, l'écologie et le social. Or, cette conception s'avère insuffisante dès lors que l'on en appelle à une amélioration des comportements individuels. En fait, dès la Conférence de Rio de 1992, une 4ème composante fondamentale du développement durable a été reconnue, celle de la démocratie. Cela résulte de trois constats :

- D'abord, aucun accord international sur la gestion de l'environnement ne sera envisageable sans la promesse d'un accès au développement pour les pays les plus pauvres. Ce qui renvoie en fait à la question, centrale, de l'équité.

- Ensuite, la réduction de la ponction de ressources et de la pression sur l'environnement exige des progrès dans les comportements individuels. Or, ceux-ci ne pourront être obtenus sans un grand effort éducatif et sans une profonde adhésion des personnes. Et donc sans implication directe des populations dans la prise de décision. Ainsi la Charte de Curitiba de 1992 lance la réalisation d'Agenda 21, consistant en des programmes d'actions en faveur du développement durable à tous les échelons territoriaux, notamment locaux. Or il est clair que les progrès insuffisants de réduction des émissions des pays développés proviennent de l'insuffisance des débats en leur sein sur les indispensables progrès de comportements et de modération des consommations les plus gaspilleuses.
- Enfin, la lutte contre le changement climatique ne pourra réussir sans la mise en place d'instances de décision au plan international, faisant que le non-respect des engagements des pays soit suivi d'effet. Ce qui impliquera que les Nations Unies disposent d'un pouvoir économique de sanction.

Cette question de l'avancée démocratique passe par la stabilisation des institutions, la mise en place de processus de décentralisation et par une implication des populations dans la préparation des décisions par un processus de « co-construction ».

o L'urgence d'un nouveau mode de développement

Les deux questions majeures que sont le changement climatique et la biodiversité exigent une prise en charge à la fois par la communauté internationale et par les territoires. Ces derniers auront un rôle crucial à jouer en termes d'éducation, de formation continue, de renforcement de capacités et surtout de fonctionnement démocratique.

Ainsi, l'humanité a trois rendez-vous, clairs, à un horizon de temps semblable, vers 2050 : la fin de la croissance démographique humaine, la nécessité de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre et la confrontation au déclin de certaines ressources.

Dès lors, une nouvelle vision du monde émerge, celle d'une humanité qui va, pendant des siècles et peut-être des millénaires, devoir assurer son développement en trouvant un équilibre avec sa planète, en la protégeant, en résolvant les écarts dramatiques de développement hérités du XX^{ème} siècle. Ainsi, l'humanité est mariée à sa planète. Leur destin à tous les deux sont inexorablement liés. Elle devra vivre des siècles durant sur des ressources finies, qu'elle devra épargner et recycler. La crise financière et économique pointe la nécessité d'une régulation mondiale qui encadre l'économie, renforce les droits sociaux et organise la gestion collective de la planète, ce que l'économie de marché ne peut directement réaliser.

o L'optimisation de l'utilisation des ressources

La valeur de ce siècle émerge. C'est l'optimisation de l'utilisation des ressources. Sur le plan moral, technologique, économique et financier. Faire que de chaque grain de matière, de chaque unité d'énergie, de chaque production biologique de la planète, on tire le meilleure usage. Ce sera évidemment la condition de la cohésion sociale dans chaque pays et surtout celle de la paix dans le monde.

Le chantier qui est devant nous est immense. Il implique de faire un usage le plus efficace possible des ressources, d'optimiser les transports, de privilégier les ressources biologiques de la planète et les énergies renouvelables, de réussir à construire une nouvelle économie sobre en carbone et ainsi ouvrir le chemin d'un développement durable pour tous.

o Les bases du futur modèle de développement

La question du modèle de développement, et des infléchissements de trajectoires à opérer ne se pose pas seulement pour les pays industrialisés. En effet, ces derniers ont une « responsabilité » historique et représentent les plus gros pollueurs, ils doivent donc changer de modes de vie, de consommation, de production. La question se pose différemment pour les pays émergents et les pays en développement qui eux n'ont pas achevé leur processus de développement. Tout l'enjeu est donc de proposer à ces pays des trajectoires différentes de celles poursuivies par les pays industrialisés, leur permettant à la fois de ne pas devenir de futurs pollueurs mais également d'accéder à un développement économique et social que le modèle de consommation suivi jusqu'alors ne leur a pas offert. Il semble difficile d'imposer à des pays en développement ne parvenant pas à fournir les services les plus vitaux à leur population de s'occuper d'un intérêt global loin de leurs priorités quotidiennes. Les pays en développement n'ont souvent pas les moyens financiers, technologiques et

structurels pour assurer la préservation de leur environnement, d'accéder aux technologies moins émettrices. Par l'érosion de la biodiversité ou la déforestation, les Etats perdent une partie des bénéfices qu'ils pourraient tirer d'une exploitation de leurs ressources naturelles. Pourtant, les pays en développement craignent que la lutte contre la changement climatique ne soit au détriment de leur propre développement économique et social. L'enjeu au-delà de la seule lutte contre la changement climatique, il s'agit de s'assurer un monde plus stable et solidaire dans le développement.

- **Quelle trajectoire pour les pays en développement ?**

Puisque la priorité des pays en développement est l'amélioration des conditions de vie de leurs populations, la question se pose de savoir si la lutte contre le changement climatique doit être prise en charge dès le début du processus de développement ou si elle peut l'être à un stade ultérieur. Y répondre nécessite une analyse attentive du lien qui existe entre processus de développement et croissance des émissions de gaz à effet de serre. Un lien qui n'est pas linéaire. Le processus de développement peut être représenté à travers cinq phases majeures, chacune caractérisée par des contributions très différentes en émissions de gaz à effet de serre.

***Zoom sur* : Les phases successives de développement**

La première est la phase préindustrielle de sociétés à démographie stable. Elle est caractérisée par l'absence d'accès à d'autres énergies que la biomasse. Dans ces conditions, les émissions de gaz à effet de serre par la cuisson, les activités agricoles et forestières sont exactement compensées par l'absorption de CO_2 émis dans l'air par la photosynthèse des plantes.

Lorsque ces sociétés entrent en phase d'expansion démographique, il en résulte une pression accrue sur la forêt (défrichage et culture sur brûlis). Les émissions peuvent alors devenir supérieures à la captation de CO_2 par les plantes. Ainsi, des pays encore en développement mais touchés par la déforestation peuvent connaître des émissions déjà significatives de CO_2.

L'amorce de développement économique se traduit par des changements de consommation et d'attente de confort : un habitat plus confortable, une alimentation diversifiée, des moyens de transports motorisés, qui vont de pair avec un besoin croissant d'énergie et d'équipement en infrastructures lourdes. On assiste alors à une croissance très forte des émissions de gaz à effet de serre, en général plus rapide que celle de l'activité économique. Cette phase d'entrée dans le développement et de constitution des infrastructures lourdes, à la durée de vie très longue, doit dorénavant faire l'objet de la plus grande attention car elle détermine largement la trajectoire d'émission d'un pays à long terme.

La phase suivante de développement donne la priorité à l'amélioration des conditions de vie et à l'extension de l'industrie manufacturière. Les équipements industriels de base et les infrastructures lourdes ont, en grande partie, déjà été mis en place à l'étape précédente. Les politiques de maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre, couplées à un accès facilité aux technologies et aux capitaux, permettent alors une augmentation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre à un rythme moindre que la croissance économique.

La dernière phase de développement, dans laquelle se trouvent les pays industrialisés les plus avancés, est celle d'une dématérialisation progressive de leur économie avec expansion des activités de services et de communication. La croissance de la consommation d'énergie et des émissions de gaz GES peut y être compensée par les progrès d'efficacité énergétique. Les progrès de réduction des émissions se focalisent alors sur le secteur des transports, qui continue à avoir une croissance soutenue.

Il peut sembler paradoxal de préconiser d'économiser l'énergie et de lutter contre le changement climatique pour des pays qui traversent actuellement les premières phases de développement et ont donc encore des niveaux bas de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Cette proposition se justifie pourtant pleinement pour trois raisons :

- L'entrée dans l'industrialisation est la phase où la phase de progression des émissions est la plus forte ;
- Leurs choix sur les investissements lourds qu'ils réalisent ont une durée souvent proche du siècle (bâtiments, sites industriels, infrastructures de transport) et auront un poids pénalisant dans le futur ;
- La tendance à la hausse des prix des énergies se traduira par un fardeau de plus en plus lourd sur l'économie si le niveau de consommation de combustibles fossiles reste élevé. Les

experts s'accordent sur la perspective d'une tension vive entre une demande mondiale tirée par davantage de pays et des ressources de plus en plus chères à extraire car en déclin pour certaines. Un phénomène d'étranglement du processus de développement pourrait survenir en cas de mode de développement gaspilleur en énergie dans un contexte d'envolée des prix.

Il est donc essentiel d'aider financièrement et technologiquement les pays en développement à franchir la phase initiale de développement grâce à des trajectoires moins intenses en carbone que celles suivies par les pays d'industrialisation ancienne. Ainsi, s'engager dans la voie d'un développement efficace en énergie dès leur stade précoce devient un atout économique et accélérera leur processus de développement.

Ainsi, les pays les plus ambitieux dans leur politique de lutte contre le changement climatique seront ceux qui prendront le plus de l'avance. En effet, si le marché mondial s'oriente vers l'efficacité énergétique, les technologies propres et privilégiant une production sobre en carbone, ces pays exporteront leurs savoir-faire et leurs équipements performants sur les marchés mondiaux. C'est d'ailleurs la raisonnement implicite de l'Union Européenne et du Japon. Les pays qui suivront cette voie en tireront un intérêt économique. Les pays les plus pauvres ne sont pas encore dans ce contexte puisque peu intégrés dans les marchés mondiaux. Dans les premiers temps, leur avancée vers un développement durable reposera fortement sur l'aide internationale, sur des accords commerciaux bilatéraux/multilatéraux avantageux, sur le volontarisme politique et sur un soutien institutionnel fort.

Si l'optimisation de l'utilisation des ressources est la valeur fondamentale du XXI^{ème} siècle, l'avancée vers un développement à faible niveau de carbone est évidemment au cœur de cette nécessité. La stabilisation du climat étant dans l'intérêt de tous, il est essentiel que les pays en développement bénéficient de toute l'aide nécessaire pour trouver leur place dans ce nouveau projet. S'engager dans la voie d'un développement sobre en énergie et à bas niveau d'émission de gaz à effet de serre devient la seule façon de garantir un développement durable.

o Un changement de civilisation commun à toute l'humanité

Les pays industrialisés vont aussi être confrontés à une transformation profonde de leur mode de développement, jusqu'à présent fondé sur un appel massif aux combustibles fossiles. Cela rendra nécessaire :

- Une inflexion profonde des modes de vie dans le sens d'une réduction des gaspillages et d'une amélioration des comportements personnels. Cela ne sera possible qu'à travers des progrès éducatifs et culturels considérables, et une avancée démocratique au plan local. Chaque citoyen doit dépasser sa crainte d'être victime du changement climatique pour s'impliquer et devenir acteur d'une grande mutation de civilisation.
- Un changement également profond des systèmes technologiques pour la production et la consommation, les transports, les méthodes agricoles, la construction des bâtiments, la gestion des déchets...

Evidemment, des blocages et de grandes inerties entravent l'une et l'autre mutation. Il en résulte un comportement défensif vis-à-vis la réduction des émissions, vue comme un effort et non comme un progrès.

o Vers une société relationnelle

Néanmoins en se projetant dans le temps, les quatre composantes du développement durable qui précèdent ne suffiront pas. La vision jusqu'alors diffusée du développement durable revient à faire prendre en charge par les collectivités publiques, les entreprises et les citoyens des obligations nouvelles afin de trouver un équilibre avec l'environnement et assurer les conditions de développement des générations futures. Cette attente, essentielle, ne propose pourtant pas encore en contrepartie une promesse à la personne, une vision de ce que peut être une vie réussie dans ce nouveau contexte. Dès lors, le concept de développement durable est perçu comme intellectuel et froid et ne suscite guère l'enthousiasme, même s'il est maintenant au cœur des discours politiques.

Pour dépasser cette insuffisance, une 5ème composante est à intégrer. Si les ressources deviennent de plus en plus rares, les relations humaines sont, elles, sans limite : « Ainsi, il y a ainsi un infini dans le monde fini ». Celui de la relation à l'autre. Chacun d'entre nous avec son téléphone portable et internet a la faculté d'avoir accès à plus de personnes, plus de connaissances et à plus d'expressions culturelles que toutes les générations qui l'ont précédé. Un nouvel horizon s'ouvre. La communication, la culture, l'accès aux autres constituent la nouvelle voie de développement, le nouveau champ

d'expansion de l'aventure humaine. Il s'agit là d'une transformation qui va complètement bouleverser l'humanité.

Le développement durable du XXI^{ème} siècle consiste dès lors à basculer d'une société de consommation particulièrement prédatrice à l'encontre de la planète à une société relationnelle, plus légère, mais qui ouvre de nouvelles perspectives d'enrichissement personnel à travers la relation humaine, la connaissance et l'expression personnelle.

La négociation sur le changement climatique constitue la figure de proue du bateau où sont embarquées toutes ces composantes d'un développement durable. Elle ne pourra dépasser les lourdes oppositions qu'elle rencontre sans construire une nouvelle vision des modes de vie du futur, sans assurer à tous les peuples l'accès à un nouveau mode de développement et sans définir le chemin d'une transition équitable.

La conférence de Rio+20 en 2012 pourrait être le cadre de cette relance et cette globalisation de la négociation climat.

Annexe 1 – Problèmes et enjeux de définition des objets, indicateurs et méthodologies de calcul des règles MRV

Type d'objet	**Les engagements et objectifs de réduction ou de limitation des émissions**	**Les politiques et mesures qui visent à réduire ou limiter les émissions**	**Le soutien financier et technologique et le renforcement des capacités**
Contexte	Les soumissions de 41 pays développés et quelques pays en développement (plus de 80% des émissions mondiales) aux Annexes de l'Accord de Copenhague.	Pour atteindre les objectifs et engagement que les pays se sont fixés, ils disposent d'une panoplie de politiques et mesures qui peuvent contribuer à réduire ou limiter leurs émissions.	Les pays développés se sont engagés à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs actions par ces trois voies. L'Accord de Copenhague comporte une promesse de mobiliser 100Md $US d'ici à 2020.
Exemples	UE : réduction de 20% ou 30% des émissions en 2020 par rapport à 1990. Etats-Unis : réduction d'environ 17% des émissions en 2020 par rapport à 2005. Chine : réduction de 40-45% de l'intensité carbone de l'économie en 2020 par rapport à 2005.	Instruments de régulation économiques et financiers (taxes, crédits d'impôts, subventions, garanties de prêt) et des réglementations (standards de performance sectoriels, d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables dans le mix énergétique).	Actions de recherche et développement des technologies, d'éducation et de sensibilisation des populations, le renforcement des capacités et les réformes institutionnelles.
Problèmes	La façon d'exprimer les engagements des pays développés varie selon l'année de référence (1990, parfois 2000 ou 2005). Les objectifs des pays en développement (réduction de l'intensité énergétique ou de l'intensité carbone du pays, réduction des émissions par rapport à un scénario de référence « business as usual ») sont également d'une hétérogénéité et d'une incertitude assez fortes.	Le travail sur les métriques et méthodologies de calcul a été réalisé vis-à-vis des politiques publiques des pays développés (modélisations économiques ex ante, évaluations ex post) et des pays en développement (suivi et l'évaluation de l'aide publique au développement) reste inachevé. Les méthodologies communes définies pour les mécanismes de marché (mesurer les réductions d'émissions générées par des projets donnant lieu à l'attribution des crédits carbone) sont également à revoir.	Ces actions sont plutôt de nature qualitative dont les résultats sont parfois difficilement quantifiables. Il s'agit de définir ce qu'est un financement pour le climat (le changement climatique est une dimension qui doit être intégrée dans les stratégies de développement des pays et est souvent une priorité parmi d'autres dans tout action ou projet) et comment le mesurer (flux globaux, flux nets,…), ce qui doit être considéré comme un transfert de technologie, etc.
Enjeux	Il faut continuer à travailler sur les méthodologies de calcul et les indicateurs de mesure pour pouvoir comparer les efforts des pays et analyser leur suffisance globale par rapport à une trajectoire qui permet de limiter le réchauffement conformément aux objectifs de la Convention-cadre.	Les acteurs dans ce domaine devront continuer ce travail d'une envergure très importante pour assurer l'efficacité et la comparabilité des actions et la redevabilité entre acteurs financiers/pays donateurs et pays récipients. La légitimité des méthodologies actuellement utilisées dans le MDP est contestée, alors que de nouvelles méthodologies sont à définir pour le mécanisme REDD+.	A l'échelle macro, il est question pour l'essentiel d'assurer que les pays développés respectent leur promesse collective de mobiliser les financements. A l'échelle micro, l'enjeu est plutôt d'assurer la redevabilité entre acteurs financiers/pays donateurs et pays récipients.

Annexe 2 - Sur les difficultés d'instauration d'une loi Energie Climat aux Etats-Unis

○ Les projets de loi présentés

Chambre des représentants		
American Clean Energy and Security Act (H.R. 2454)	Votée le 26 juin 2009	Waxman-Markey
Sénat		
American Clean Energy and Leadership Act (S. 1462)	Introduit le 17 juin 2009	Jeff Bingaman (Démocrate)
Clean Energy Jobs and American Power Act (S. 1733)	Introduit le 1 octobre 2009	Kerry-Boxer
Carbon Limits and Energy for America's Renewal Act (S. 2877)	Introduit le 11 décembre 2009	Cantwell-Collins
American Power Act	Introduit le 26 avril 2010, retrait du sénateur Graham, réintroduction le 12 Mai	Kerry-Lieberman-(Graham)
Practical Energy and Climate Plan(S. 3464)	Introduit le 9 juin 2010	Dick Lugar (Républicain) et Lisa Murkowski (Républicain)
Energy and Oil Bill	Introduit le 29 juillet 2010	Reid
Renewable Energy Promotion Bill (S. 3813)	Introduit le 21 septembre 2010	Bingaman, Brownback, Dorgan, Collins

○ Les principaux projets de Loi

- **Le projet de loi Waxman-Markey (« Climate Bill »)**

Les points essentiels de ce projet de loi sont :

- Un objectif national de -17% des émissions par rapport au niveau 2005 d'ici 2020, (c'est-à-dire, approximativement une baisse d'environ seulement 3% par rapport à 1990), de - 42% d'ici 2030 et de – 83% d'ici 2050, toujours sur la base de 2005 ;
- Le développement du charbon propre avec séquestration du carbone ;
- Un focus sur les entreprises de distribution d'électricité ;
- Une taxe carbone aux frontières ;
- L'utilisation extensive du marché carbone pour atteindre cet objectif en interne ; les entreprises pourraient également compenser jusqu'à 2 milliards de tonnes CO_2 annuellement (au total), dont 50% à l'international ;
- Le reversement d'un pourcentage des revenus du marché carbone pour l'adaptation dans d'autres pays. D'ici 2027, 4% y seraient consacrés (c'est-à-dire, une estimation de 750

millions $ par an affectés à un fonds adaptation mondial et au transfert de technologies sur les 7 milliards estimés nécessaires).

- **Le projet de loi Kerry-Boxer**

- Un objectif national de réduction légèrement augmenté : -20% d'ici 2020 (soit -7% par rapport à 1990), -42% d'ici 2030 et -83% d'ici 2050;
- Le développement du nucléaire et du charbon propre ;
- La mise en place du « Pollution Reduction and Investment Mechanism », un marché carbone qui cible 2% des entreprises américaines responsables de ¾ des émissions du pays.
- Un Fonds qui viserait à stabiliser le prix du carbone et à indemniser les consommateurs à faible et moyen revenu. Le système serait flexible, avec incitations financières pour les entreprises les plus actives.
- La mise en place d'un Fonds d'adaptation national et de soutien à l'adaptation dans les pays plus pauvres et plus vulnérables ;
- Le marché carbone : les entreprises pourraient compenser jusqu'à un total de 2 milliards de tonnes annuellement, dont 25% à l'international ;
- Une gouvernance sous l'égide de l'Agence de Protection Environnementale (EPA).

Annexe 3 : les principaux facteurs de différenciation entre pays impactant sur leur prise d'engagements.

- **Les facteurs principaux de différenciation**

- ***La situation de départ***

Si en théorie, plus un pays a déjà progressé, plus sa marge de manœuvre se rétrécit, mais en pratique les pays sont loin de cette situation tant les potentiels sont considérables et assez similaires dans les secteurs des transports, des bâtiments et pour les énergies renouvelables.

- ***La densité d'occupation du territoire et la croissance démographique***

Il doit être reconnu que les pays à forte natalité ou forte immigration ainsi qu'à faible densité présentent à la fois des croissances d'émissions plus vives et des intensités carbone plus élevées.

- ***Les fortes différences de structure de production électrique***

D'un côté combustibles fossiles - charbon, gaz et plus rarement pétrole - et de l'autre côté, l'hydraulique, les autres renouvelables et le nucléaire.

- ***Les comportements individuels***

Les potentiels sont partout élevés et particulièrement marqués pour les pays à mode de vie extensifs (Etats-Unis, Canada, Australie, Russie).

- ***Les types d'agricultures et de forêts***

Cela influe notamment pour les émissions de méthane et les capacités d'absorption de CO_2.

	Moins de 2 ans….si effort stable	**A 5 ans**	**A 10 ans**	**A 15 – 25 ans**	**Environ 50 ans**
Le soft : Les comportements , les tarifications, les règlements	La formation, L'information du public, Les méthodes de travail, Formation continue.	Les taxes et les mécanismes à effet prix, Le renforcement des capacités.	Arrivée à des postes techniques élevés de jeunes formés sur de nouvelles bases.		
Les équipements de consommation	La réalisation des études et des projets de construction neuve	Eclairage et informatique renouvelés	Electroménager renouvelé Délai de diffusion massive sur le	Parc automobile, équipements de chauffage	

courante			marché d'une gamme nouvelle d'appareils	renouvelés	
Les infrastructures			Mise en place de transports collectifs	Structuration de réseaux	Réhabilitation complète du parc bâti. Tissage de réseaux lourds de transports.
La production électrique		Mise en place significative des renouvelables.	Délai de construction des équipements lourds de production et de distribution	Renouvellement significatif d'un parc électrique	
Les installations industrielles	Le renforcement des capacités dans les filières professionnelles	Les changements de combustibles ; Les économies d'énergie	Les appareils industriels légers renouvelés	Changements de procédés issus de la recherche.	

- ***En outre, les objectifs sont influencés par trois facteurs exogènes***

- l'évolution des prix des énergies,
- les mécanismes de compensation actuels et futurs (MDP,…),
- la prise en compte des puits de carbone.

o Les marges de manœuvre dans le temps

Cet angle est plus important encore que le précédent. L'un des aspects les plus graves de la négociation est la faiblesse de culture industrielle de beaucoup de négociateurs. Le volontarisme le plus légitime ne peut pas outrepasser les délais physiques de réalisation des investissements lourds, ceux de rotation des parcs d'équipement, de mise en place de réseaux d'infrastructures ou de diffusion des débouchés de la recherche.

Le tableau qui précède aide à visualiser les temps de réponse des politiques. Qu'il n'y ait pas méprise, ces délais correspondent à des politiques lancées en même temps à l'année de départ.

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

ANGLAIS	FRANÇAIS	CONTEXTE[37][38][39][40]	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	Dette		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 CO2 (tCO2eq). 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	APD (aide publique		L'APD est un indicateur des transferts financiers publics des pays développés vers des

[37] Plan d'Action de Bali (2007)
[38] Accord de Copenhague (2009)
[39] AWG-LCA texte de négociation de la session Bonn III en août 2010
[40] AWG-LCA texte de négociation de la session Tianjin en octobre 2010

development assistance)	au développement)		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.
Jargon UNFCCC			
MRV (measure, report, verify)[41]	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 ;	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

[41] measure/measurement/measurable,
report/reporting/reportable,
verify/verification/verifiable

		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)	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 financements)		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. *Voir également : MRV (mesure, report, vérifie).*
Baseline	Niveau de référence		Les variations (des émissions, des financements,…) sont calculées vis-à-vis d'un niveau de référence historique, déterminé par décision de la COP. L'additionnalité des financements pour le climat est souvent estimée vis-à-vis de l'APD existante, mais les formulations exactes diffèrent. *Voir également : ODA (Overseas Development Assistance).*
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 MRV de la négociation climat

ANGLAIS	FRANÇAIS	CONTEXTE[42][43][44][45]	EXPLICATION
Le cœur du processus MRV existant et futur			
Measure/ measurement/ measurable	Mesurer/ mesure/ mesurable	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.
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 ; Ch III para 14 & 15 ; Ch V 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 nationales 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	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

[42] Plan d'Action de Bali (2007)
[43] Accord de Copenhague (2009)
[44] AWG-LCA texte de négociation de la session Bonn III en août 2010
[45] AWG-LCA texte de négociation de la session Tianjin en octobre 2010

		para 2 & 6 quater)	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.
Objets du système MRV			
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)	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

		4 (Ch VI para 5, 7, 8 & 14)	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 vus comment 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 mettent 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, occupe 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)	Crées 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 développées. Au travers une combinaison d'une revue documentaire et des visites sur place, les équipes vérifient que les inventaires sont complètes et justes et conforment 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)	Des lignes directrices établies dans le système MRV aident les pays à comprendre et

		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)	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	Métrique		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.

Figure 2 Summary of the main reporting and review requirements under the Convention and the Kyoto Protocol

	Convention		Kyoto Protocol (KP)	
	GHG inventory	NC	GHG inventory	NC
Reporting **Mandates (Convention):** ▪ Art.12+FCCC guidelines **Mandates (KP):** ▪ Art. 5,7 + 13-17/CMP.1	**Meth. guidance=IPCC:** ▪ 1996 guidelines ▪ 2000 GPG ▪ 2003 GPG/LULUCF ▪ 2006 guidelines? **Annually:** ▪ data (CRF) ▪ methods (NIR) **Overview/synthesis:** ▪ annual SA-I report ▪ annual GHG data report	**Periodically (3-5 ys):** ▪ Nat'l circumstances ▪ GHG inventory ▪ P&Ms, ▪ GHG projections ▪ Funding ▪ V&A, R&O, Art.6 **Overview/synthesis:** ▪ periodic C&S report	**Suppl. info (Art.7.1):** ▪ LULUCF for Art.3.3, 3.4 ▪ accounting (SEF) ▪ changes in NS and NR ▪ info on 3.14 **One-time reports:** ▪ Initial report ▪ True-up period report **Overview/synthesis:** ▪ annual C&A report	**Suppl. info (Art.7.2):** ▪ NS and NR ▪ supplementarity, ▪ P&Ms (incl. Art.2.3) ▪ Inst. KP arrangements ▪ Art.10 (incl.TT&CB) ▪ Art.11 (funding) **One-time reports:** ▪ Demonstrable progress **Overview/synthesis:** ▪ periodic C&S report
Review **Mandates (Convention):** ▪ Art.12+FCCC guidelines **Mandates (KP):** ▪ Art. 8 + 22/CMP.1	**Key features:** ▪ Annual technical review ▪ By international ERTs ▪ Synthesis reports to SBI	**Key features:** ▪ In-depth review in two years from submission ▪ By international ERTs ▪ Synthesis reports to SBI	**Key features:** ▪ Conjunction with annual Convention reviews ▪ Once for one-time reports ▪ Special: expedited review ▪ Synthesis reports to SBI	**Key features:** ▪ Conjunction with periodic Convention reviews ▪ Once for one-time reports ▪ Synthesis reports to SBI
Compliance **Mandates (KP):** ▪ Art. 18 + 27/CMP.1 (Compliance Committee)			**Issues => action:** ▪ reporting => eligibility ▪ methods => adjustments ▪ targets => eligibility ▪ targets => penalty for CP2 ▪ some issues => facilitation	**Issues => action:** ▪ reporting => facilitation

Source : http://unfccc.int/national_reports/reporting_and_review_for_annex_i_parties/items/5689.php