

# **Négociations internationales au Qatar : Sauver les meubles Kyoto sans sauver le climat**

Décryptage des résultats de la 18<sup>e</sup> conférence des Parties  
à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique à Doha, au Qatar

---

Eléments d'analyse du Réseau Action Climat et la Commission Climat de Coordination Sud  
Février 2013

## Sommaire

<b>I. Bilan météorologique extrême et inertie politique .....</b>	<b>4</b>
<i>Une nouvelle donne climatique: démultiplication des évènements extrêmes au nord comme au sud.....</i>	<i>4</i>
<i>Un enjeu à Doha : agir immédiatement.....</i>	<i>5</i>
<i>Une négociation qui a évité le pire mais signifie un réchauffement de +3,8°C.....</i>	<i>5</i>
<b>II. Les exigences déçues à Doha : une transition « réussie », mais l'ambition toujours en berne.....</b>	<b>7</b>
<i>Les attentes de la société civile.....</i>	<i>7</i>
<i>Le lancement de la transition entre le protocole de Kyoto et le futur accord mondial en 2020 .....</i>	<i>8</i>
<i>... Mais l'ambition reste en berne.....</i>	<i>9</i>
<i>Un éléphant dans une boutique de porcelaine : Repenser et appliquer l'équité.....</i>	<i>10</i>
<b>III. Une prolongation du protocole de Kyoto qui refroidit l'air chaud sans renforcer l'intégrité environnementale .....</b>	<b>11</b>
<i>La prolongation du protocole de Kyoto jusqu'en 2020.....</i>	<i>11</i>
<i>Une portée limitée.....</i>	<i>11</i>
<i>Une semi-victoire sur la limitation de l'« air chaud ».....</i>	<i>11</i>
<i>Les mécanismes de flexibilité du Protocole.....</i>	<i>13</i>
<i>Une disposition pour augmenter le niveau d'ambition en 2014.....</i>	<i>14</i>
<b>IV. Le lancement des travaux de la Plateforme de Durban : les pays comptent-ils enfin relever l'ambition en matière de réduction d'émissions avant et après 2020 ? .....</b>	<b>15</b>
<i>La structuration des travaux de la plateforme de Durban .....</i>	<i>15</i>
<i>Le processus s'organise mais ne se traduit pas encore par un renforcement des objectifs de réduction d'émissions.....</i>	<i>16</i>
<i>Des annonces décevantes de la part des pays du Golfe.....</i>	<i>16</i>
<i>L'échec sur les engagements comparables et mesurables selon des règles communes.....</i>	<i>16</i>
<b>V. Où sont les financements publics nécessaires pour le climat entre 2013 et 2020 ? ....</b>	<b>17</b>
<i>Financer dès 2013 la contrainte climatique dans les pays les plus pauvres .....</i>	<i>17</i>
<i>Peu d'engagements additionnels, concrets et rassurants à Doha.....</i>	<i>18</i>
<i>Les annonces à Doha.....</i>	<i>18</i>
<i>Un programme de travail chargé pour 2013.....</i>	<i>19</i>
<i>Compter des financements climat très flous.....</i>	<i>20</i>
<b>VI. Les pertes et dommages : la (bonne) surprise de Doha ? .....</b>	<b>22</b>
<b>VII. Doha : rendez-vous raté avec l'adaptation de l'agriculture paysanne.....</b>	<b>23</b>
<i>L'absence de vision partagée.....</i>	<i>23</i>
<i>Un programme de travail qui pourrait promouvoir les fausses solutions .....</i>	<i>24</i>
<i>Quels enjeux pour renforcer l'agriculture face au changement climatique ?.....</i>	<i>25</i>
<b>VIII. Cap sur 2013 : renforcer les politiques climatiques sous la Convention Climat, dans les pays et au-delà.....</b>	<b>26</b>
<i>En matière d'atténuation.....</i>	<i>26</i>
<i>En matière de financements.....</i>	<i>27</i>
<i>Un engagement fort des chefs d'Etat et de gouvernement.....</i>	<i>27</i>

## Rédacteurs

**Célia Gautier**, chargée des politiques européennes au Réseau Action Climat-France

**Alix Mazounie**, chargée des politiques internationales au Réseau Action Climat-France

**Sarah Fayolle**, chargée d'étude au CCFD-Terre Solidaire (au nom de la Commission Climat de Coordination Sud).

Remerciements à **Vanessa Laubin** (GERES) et **Emilie Johann** (CIDSE).

## I. Bilan météorologique extrême et inertie politique

*Du 26 novembre au 9 décembre 2012, s'est déroulée à Doha, la capitale du Qatar, la 18<sup>ème</sup> Conférence des Parties sur les changements climatiques, quelques semaines après que l'Ouragan Sandy a frappé les Caraïbes et les Etats-Unis et alors qu'un typhon aux Philippines. A Doha, le signal envoyé à la communauté internationale était clair : il n'y a plus d'espace politique ou atmosphérique pour un deuxième échec. Doha ne devait ni ne pouvait être une « COP pour rien ».*

### **Une nouvelle donne climatique: démultiplication des événements extrêmes au nord comme au sud**

En 2012, la planète n'a cessé de nous montrer ce à quoi peut ressembler un changement dangereux du climat de notre planète : des sécheresses historiques dans la Corne de l'Afrique, aux Etats-Unis et au Mexique, des inondations catastrophiques au Brésil et en Chine, des canicules en Europe ou en Russie. Dès octobre 2012, la FAO prédisait une crise alimentaire mondiale en 2013. Les rapports publiés fin 2012 tiraient encore une fois la sonnette d'alarme :

- la Banque Mondiale (BM)<sup>1</sup> illustre les impacts catastrophiques pour la planète – région par région et secteur par secteur d'un réchauffement moyen de 4°C - et conclut sur l'incertitude de pouvoir s'adapter à un tel réchauffement. Le rapport explique également qu'il est encore possible d'éviter ce scénario du pire à condition de relever drastiquement l'ambition dès aujourd'hui.
- le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)<sup>2</sup> comptabilise un écart croissant entre les efforts fournis et les efforts à fournir : les engagements sur la table actuellement sont insuffisants pour se donner une chance de stabiliser le réchauffement climatique sous 2°C alors que le potentiel technique pour réduire les émissions est largement suffisant.
- l'Agence internationale de l'énergie (AIE)<sup>3</sup> explique que faute d'engagements ambitieux d'ici 2017, nos infrastructures énergétiques mondiales dépasseront bientôt notre capacité autorisée d'émissions. Si les solutions sont là et se mettent en place (d'ici à 2035, les énergies renouvelables représenteront près d'1/3 de la production totale d'électricité), il n'en reste pas moins que 1,3 milliard de personnes n'ont toujours pas accès à l'électricité.

Par ailleurs, il suffit de compter le nombre d'événements extrêmes liés aux changements climatiques pour comprendre que leurs effets sont déjà ressentis au sud, mais également et au nord. Pourtant, nos gouvernements continuent d'ignorer ces signaux alarmants et acceptent implicitement, par leur inaction, une trajectoire de réchauffement du climat de 3,5°C à 6°C en fin de siècle par rapport à la période préindustrielle. En d'autres termes, nos dirigeants acceptent aujourd'hui que les générations actuelles et futures subissent catastrophes climatiques sur catastrophes climatiques, un bouleversement total de leurs modes de vie, la disparition d'espèces et de civilisations entières, le déplacement de centaines de milliers de personnes, l'augmentation des maladies en zone tropicale, etc. L'action des gouvernements aujourd'hui n'est certainement pas à la hauteur de l'enjeu. Le

<sup>1</sup> World Bank, *Turn down the heat : why a 4°C warmer world must be avoided*, November 2012.

[http://issuu.com/world.bank.publications/docs/turn\\_down\\_the\\_heat](http://issuu.com/world.bank.publications/docs/turn_down_the_heat)

<sup>2</sup> UNEP, *Emissions gap report*, November 2012. <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/>

<sup>3</sup> IEA, *World Energy Outlook*, November 2012. <http://www.worldenergyoutlook.org/>

changement climatique est l'un des plus grands défis de tous les temps et nous n'avons d'autre choix que d'y faire face.

Nous savons désormais que le changement climatique n'épargnera pas les grandes puissances industrialisées. En Amérique du nord, les événements climatiques extrêmes et les catastrophes naturelles sont cinq fois plus nombreux depuis 30 ans et représentent selon la compagnie d'assurance Munich Re 1060 milliards de dollars de perte économique et 30 000 pertes humaines<sup>4</sup>. La Chine ne devrait pas être épargnée non plus. Les pays riches pourraient même être les plus touchés, compte tenu de leur niveau de PIB.

Nombreux étaient ceux qui, à Doha, estimaient que cette nouvelle donne météorologique pouvait changer la donne politique. En particulier, l'ouragan Sandy, dont les impacts – décuplés à cause du changement climatique - avaient marqué les derniers jours de la campagne électorale américaine, ont pesé dans ce débat. En l'espace de 24 heures, le changement climatique est devenu une priorité politique et un enjeu socioéconomique majeur pour gagner l'opinion publique aux Etats-Unis. Obama, réélu, s'est engagé à faire de la lutte contre le changement climatique une priorité au cours de son deuxième mandat. C'est un signal politique important à l'échelle nationale comme internationale, compte tenu du rôle traditionnellement bloquant des Etats-Unis dans les négociations de l'Onu. Cependant, beaucoup demeurent sceptiques face à cette promesse politique, que le Président américain avait déjà faite lors de sa première élection, et qu'il n'a pas réussi à mettre en œuvre en grande partie à cause d'un Congrès majoritairement Républicain et défavorable à l'action climatique. Or, la situation au Congrès demeure aujourd'hui la même.

### **Un enjeu à Doha : agir immédiatement**

Tous les rapports publiés avant Doha ont communiqué sur l'urgence d'agir, mais aussi sur les marges de manœuvre existantes, à la condition d'agir rapidement. En adoptant les Accords de Durban, fin 2011, les pays se sont engagés à négocier et à adopter un accord ambitieux, applicable à tous, équitable et « ayant force juridique » d'ici 2015 au plus tard. Cela a créé une nouvelle dynamique pour les gouvernements, et rouvert la possibilité d'un développement des pays plus sobre en émissions, d'investissements dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, et d'une adaptation aux impacts inévitables du changement climatique. Cependant, cette fenêtre d'opportunité pourrait vite se refermer si les Etats ne s'accordent pas sur les premières étapes décisives pour réaliser cette vision.

C'est dans ce contexte que la communauté internationale devait poser dès Doha les premières pierres d'un rehaussement du niveau d'ambition avant 2020 afin de prévenir une catastrophe climatique. Alors que beaucoup présentaient Doha comme une « COP pour rien », cette fenêtre d'opportunité redonnait toute son importance à la conférence de Doha : la COP18 pouvait et devait exploiter toute notre marge de manœuvre pre-2020 pour financer et appliquer dès aujourd'hui des mesures pour changer de trajectoire d'émissions et protéger les plus vulnérables, en attendant un accord ambitieux et équitable pour 2020.

### **Une négociation qui a évité le pire mais signifie un réchauffement de +3,8°C en l'absence d'ambition**

---

<sup>4</sup> Munich Re, « North American most affected by increase in weather-related and natural catastrophes », communiqué de presse, 17 octobre 2012.

D'un point de vue technique, la Conférence de Doha avait pour objet de lancer une phase intérimaire entre, d'une part, le processus issu de la Feuille de route de Bali (2007) et, d'autre part, l'entrée en vigueur d'un accord mondial sur le climat, impliquant tous les pays, à partir de 2020. A Doha, les Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur le climat (CCNUCC) ont défini les règles de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto et ont donné des orientations et un cadre pour l'adoption de cet accord mondial au plus tard en 2015.

Mais si Doha a sauvé la face du processus de négociation, il n'a pas répondu aux attentes fortes de la société civile et des pays les plus vulnérables au changement climatique. Les négociations ont échoué à donner un signal fort sur plusieurs sujets pourtant critiques pour la viabilité et l'acceptabilité d'un accord en 2015 : les financements internationaux pour le climat, les règles communes de suivi et de comptabilisation des émissions des pays (notamment entre pays sous Kyoto et en dehors) et l'ambition des pays. Et le virage politique national aux Etats-Unis est intervenu trop tard pour changer la posture des principales forces politiques : ils n'ont donné aucune indication rassurante sur le devenir de leurs financements climat, ni évoqué la possibilité de rehausser l'objectif américain de réduction des émissions. Ils ont également refusé toute comptabilisation comparable des réductions d'émissions, et opposé l'idée d'un mécanisme pour les pertes et dommages jusqu'à la toute fin de la négociation.

Les analyses de Climate Action Tracker<sup>5</sup> estiment que les conclusions de Doha nous placent sur une trajectoire de réchauffement du climat de 3,8°C d'ici à 2100. Et pour cause : les gouvernements sont arrivés les mains dans les poches à Doha, sans aucune volonté ou mandat politique de faire avancer les choses et sans préparer de monnaies d'échange. Leur seule ambition était d'avancer sur des processus, mais non pas sur des décisions concrètes impliquant des bouleversements politiques importants une fois de retour dans les capitales.

---

<sup>5</sup> Climate Action Tracker, « warnings of climate science – again – written in Doha », CAT update, 8 December 2012 [http://climateactiontracker.org/assets/CAT\\_20121208.pdf](http://climateactiontracker.org/assets/CAT_20121208.pdf)

## II. Les exigences déçues à Doha : une transition « réussie », mais l'ambition toujours en berne

*A l'ouverture des négociations au Qatar, la société civile avait des attentes fortes pour relever rapidement l'ambition en matière de réductions d'émission et d'efforts financiers et poser les fondations du futur accord mondial sans oublier un principe-phare : l'équité. Mais alors que les pays en développement et la société civile exprimaient des attentes fortes, en matière de financements climat et d'efforts de réduction d'émission des pays développés, les pays développés sont venus les mains vides.*

### Les attentes de la société civile

Les attentes du Réseau Action Climat International et de ses 700 ONG membres au nord et au sud étaient les suivantes :

- **Les pays adoptent « l'amendement de Doha »** pour que la 2<sup>e</sup> période d'engagement sous le protocole de Kyoto s'applique immédiatement et au plus grand nombre de pays, y compris la Nouvelle Zélande et l'Australie. Elle devait comporter des objectifs nationaux de réduction d'émissions compris entre 25 et 40% (pays développés) et un mécanisme permettant de rehausser ces objectifs au cours de la période. Nous demandions également l'élimination des fausses réductions d'émissions, et notamment la fin des mécanismes du Protocole permettant aux pays d'échapper à leurs obligations et la fin de l'« air chaud »<sup>6</sup> ;
- **Les pays développés non-contraints par le Protocole de Kyoto démontrent** qu'ils réduisent réellement leurs émissions de gaz à effet de serre, en adoptant des **objectifs de réduction quantifiés** et d'une ambition comparable aux pays ayant pris des engagements au titre du Protocole ;
- **Les pays en développement inscrivent dans le registre de la CCNUCC leurs actions d'atténuation et précisent le type de soutien demandé.** Tous les pays en développement devaient se fixer des objectifs de réduction ou proposer des actions volontaires de réduction d'émissions – y compris des pays aux capacités élevées comme le Qatar ;
- **Les pays s'accordent pour que les émissions mondiales commencent à décroître dès 2015**, ce qui signifie que les pays développés doivent réduire leurs émissions bien plus vite, et soutenir financièrement les mesures d'atténuation des pays en développement ;
- **Les pays développés s'engagent financièrement entre 2013 et 2015 à hauteur de** (a) au moins deux fois le volume des financements dits « précoces » (engagés de 2010 à fin 2012) pour garantir une progression rapide, dès aujourd'hui, des financements vers les 100 milliards de dollars promis à Copenhague ; et (b) y compris 10 à 15 milliards de dollars de financements nouveaux et publics pour le Fonds Vert entre 2013 et 2015 ;

---

<sup>6</sup> L'air chaud est l'ensemble des quotas d'émissions factices, alloués aux pays en transition grâce à leurs objectifs de réduction trop laxistes. Ces objectifs sont en effet basés sur la période précédent leur désindustrialisation massive, après la chute du bloc de l'Est.

- **Les pays développés s'engagent aussi à progresser rapidement dans la mise en œuvre des sources innovantes de financements publics** et s'accordent sur un processus d'évaluation, dès 2013, de la capacité des engagements financiers pris depuis Copenhague à répondre au défi climatique;
- **Les pays développés s'engagent à créer un mécanisme pour faire face aux pertes et dommages liés au changement climatique ;**
- **Les pays négocient un programme de travail sur l'agriculture**, qui préserve et promeuve les agricultures familiales et leur adaptation au changement climatique.

La plupart de ces propositions se retrouvaient dans les « lignes rouges » de négociation du G77+la Chine. Pour les Pays les moins avancés (PMA) et le groupe des Etats insulaires en développement (AOSIS), la conférence de Doha devait impérativement déboucher sur de nouveaux engagements financiers et sur des avancées importantes dans la construction d'un mécanisme sur les pertes et dommages liés au changement climatique.

## **Le lancement de la transition entre le protocole de Kyoto et le futur accord mondial en 2020**

Un des enjeux majeurs de la COP18 et de la suite des négociations s'est cristallisé autour de la clôture de la principale enceinte de négociation – l'« AWG-LCA » – qui négociait selon les règles et principes de la « Feuille de route de Bali » (adoptée lors du sommet de Bali fin 2007). A Durban, fin 2011, son mandat avait été prolongé d'un an et devait prendre fin à Doha, pour laisser place à un nouveau groupe de négociation : la Plateforme de Durban.

Les pays développés souhaitaient mettre fin à l'AWG-LCA au plus vite car elle plaçait l'accent sur des sujets dérangeants pour eux : le soutien financier à accorder aux pays les plus pauvres, le transfert de technologies, des efforts de réduction d'émissions par tous les pays développés et de niveau comparable (même pour les Etats-Unis, qui n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto) et la différenciation claire entre obligations des pays développés et droits des pays en développement.

Dans l'optique que la Plateforme de Durban prenne le relai de l'AWG-LCA, la clôture de cette enceinte de négociations faisait partie des objectifs politiques de la COP18, mais également des sujets potentiellement explosifs. En effet :

- D'une part, la Feuille de route de Bali n'était pas encore achevée et il restait de nombreux sujets clés à négocier. En particulier, il fallait des avancées sur les financements internationaux et sur la comparabilité des efforts de réduction des pays développés : deux sujets qui n'apparaissent pas clairement à l'ordre du jour de la Plateforme de Durban. En effet, la majorité des pays développés étaient d'avis que ces sujets avaient déjà été négociés. Les pays en développement et les ONG craignaient donc la mise au ban de ces sujets une fois l'AWG-LCA clôturé.
- D'autre part, la fin de l'AWG-LCA remettait en question le principe de différenciation très nette entre pays en développement et pays développés, qui sous-tendait le Plan d'action de Bali. La Plateforme de Durban a pour objectif de négocier un accord mondial, applicable à tous. Or, le texte créant la Plateforme de Durban ne dit pas comment les efforts seront répartis entre les pays. Dans ce contexte, les pays en développement, et notamment les pays émergents, refusaient la clôture de l'AWG-LCA. Quant aux pays développés, ils avaient l'objectif inverse.

Finalement, alors que cette question avait failli faire imploser les négociations à Bonn en mai 2012, elle a fait beaucoup moins de vagues à Doha. L'AWG-LCA a bien été clôturé à la COP18 et n'a pas vu son mandat renouvelé ou prolongé.

La Plateforme de Durban a parallèlement lancé ses travaux dans le cadre de deux sous-groupes de travail :

- Le groupe de travail sur le futur accord juridique applicable à tous à partir de 2020 (voie n°1 de la Plateforme de Durban) ;
- Le groupe de travail sur le renforcement du niveau d'ambition et d'efforts d'atténuation des émissions avant 2020 (voie n°2 de la Plateforme de Durban).

La structuration des travaux de ces deux groupes reste encore très floue et fait l'objet d'un appel à soumissions jusqu'en avril 2013, et d'une clarification du plan de travail en 2013. L'objectif - maintenant inscrit dans les textes - est d'avoir une proposition d'accord « avec force juridique » dès mai 2015, avec adoption d'un protocole ou autre instrument à la fin de l'année 2015.

### **... Mais l'ambition reste en berne**

Doha devait permettre d'accroître les engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre des pays sur le court terme (2020) afin de maîtriser dès maintenant la trajectoire de réchauffement. Par exemple, en fixant des objectifs de réduction plus ambitieux dans les pays développés, en finançant des actions de réduction dans les pays en développement (NAMA), en fixant des objectifs de réduction ambitieux pour des secteurs comme celui du transport international, et en agissant rapidement sur les polluants à courte durée de vie (charbon de suie, ozone, méthane).

Ces différentes mesures exigeaient une vraie volonté politique de la part des gouvernements réunis à Doha. Malheureusement, les Etats ont sous-estimé l'enjeu du sommet et jugé la COP « intermédiaire » et peu importante. Les pays sont venus les mains dans les poches et les poches vides, et ont fui toute proposition d'engagement collectif.

- Les pays européens n'ont pas réussi à décrocher de mandat ambitieux lors des Conseils de l'Environnement, notamment à cause du - ou grâce au - blocage de la Pologne.
- Les Etats-Unis était en transition post-élection sans changement notable dans le discours et la stratégie de négociation.
- Plus généralement, les Etats ont continué à se cacher derrière la crise socioéconomique pour justifier l'inaction (cf. « *La crise a bon dos* », éditorial du Monde du 8 décembre 2012<sup>7</sup>).

Résultat : aucun pays n'a osé faire le premier pas, assumer le leadership pour rehausser le niveau d'ambition dans la négociation et proposer des avancés concrètes, tant en matière de financement que de réduction d'émissions. En l'absence de mandat des pays développés pour renforcer leurs efforts de réduction et de financement d'ici à 2020, le sommet n'a débouché sur aucune annonce ambitieuse<sup>8</sup>. Le seul résultat est un maigre plan de travail pour parler de comment revoir le niveau d'ambition avant 2020, qui aujourd'hui fait cruellement défaut. La dynamique politique impérative cette année a été repoussée à

<sup>7</sup> Le Monde, « Climat : la crise a bon dos », éditorial du 8 décembre 2012.

[http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/08/climat-la-crise-a-bon-dos\\_1801967\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/12/08/climat-la-crise-a-bon-dos_1801967_3232.html)

<sup>8</sup> Le Réseau Action Climat, « la conférence de Doha renforce la crise climatique », communiqué de presse du 8 décembre 2012

<http://www.rac-f.org/La-conference-de-Doha-renforce-la>

septembre 2014, date de la conférence extraordinaire des Chefs d'Etats annoncé par le secrétaire général des Nations Unis, Ban Ki Moon, à Doha.

## **Un éléphant dans une boutique de porcelaine : repenser et appliquer l'équité**

Le débat autour de la clôture de l'AWG-LCA a permis de révéler l'enjeu qui sous-tend désormais les négociations internationales et leur capacité à parvenir ou non à un accord en 2015 : la répartition équitable, efficace et dynamique des efforts et des soutiens entre les 194 pays.

Cependant, si les négociateurs ont souvent abordé la question de l'équité à Doha, c'était surtout pour souligner la nécessité d'en parler ! Le mot « équité » n'est désormais plus tabou dans les négociations, mais son application concrète pose de nombreuses questions, notamment celle de la catégorisation des pays « développés » et des pays « en développement ». Il reste moins de trois ans à la communauté internationale pour trouver un mécanisme juste de partage de l'effort mondial de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il devra tenir compte des évolutions socioéconomiques très rapides dans le monde, mais également de l'inertie politique. En ce sens, il est crucial que tout mécanisme d'équité soit suffisamment flexible pour s'adapter à ces évolutions.

Les ONG du CAN International ont décidé d'aborder l'équité selon 4 principes dynamiques et donc flexibles dans leur application :

- Le principe d'acceptabilité et de justesse (« adequacy »): si le régime international n'est pas en mesure de mobiliser la communauté internationale à la hauteur de l'enjeu climatique, alors il est inacceptable
- Le principe de responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives : le régime international devra nécessairement différencier entre les pays et les indicateurs utilisés devront tenir compte des responsabilités historiques mais aussi des capacités différenciées à agir.
- Le principe d'un droit universel au développement durable (au-delà de l'éradication de la pauvreté) mais qui n'implique pas de facto un droit illimité à émettre des GES et qui renverse le paradigme dominant en proposant que lutter contre le changement climatique soit un vecteur positif d'accès au développement durable.
- Le principe de précaution qui appelle les pays à agir de manière préventive pour minimiser les impacts anticipés, et donc de tenir compte de la science la plus récente.

Cette approche de l'équité doit tenir compte des disparités économiques entre les pays et au sein des pays, des disparités géographiques et climatiques également, ainsi que des disparités entre hommes et femmes.

Le débat sur l'équité pose aussi la question du rôle des pays aujourd'hui en développement, mais qui seront de grands pollueurs demain. Il se heurte encore à des perceptions très fortes sur la différenciation entre nord et sud, et à une réalité fondamentale : si les pays développés ne font pas montre de plus d'ambition, peu importe le système d'équité appliqué, les pays en développement ne relèveront pas la leur.

### **III. Une prolongation du protocole de Kyoto qui refroidit l'air chaud sans renforcer l'intégrité environnementale**

*Doha a prolongé le protocole de Kyoto pour une deuxième période, de 2013 à 2020. Il s'agit d'une victoire symbolique importante puisque le Protocole représente le seul outil juridiquement contraignant dans la Convention Climat. Mais cette victoire est à nuancer car le Protocole ne couvrira pas les émissions de gaz à effet de serre des gros pollueurs, comme les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle Zélande, le Japon, ou la Russie. En outre, certaines règles du Protocole demeurent trop laxistes et allègent les efforts de réduction d'émissions à réaliser par certains pays. Enfin, les objectifs quantifiés de réduction d'émissions des pays pour 2020 sont clairement en deçà des efforts qu'il faudrait fournir dès aujourd'hui.*

#### **La prolongation du protocole de Kyoto jusqu'en 2020**

Le résultat le plus visible de la Conférence de Doha est sans aucun doute la survie du Protocole de Kyoto. A Doha, il a été prolongé pour une deuxième période d'engagement, la première prenant fin au 31 décembre 2012. La Conférence de Durban en 2011 avait acté le principe d'une deuxième période, mais il restait aux Etats à s'accorder sur les modalités concrètes de la poursuite de leur engagement au titre de cet accord international. C'est désormais chose faite.

C'est une victoire importante pour les pays en développement, qui avaient fait du protocole de Kyoto un symbole dans la négociation. C'est aussi la garantie que le système de règles communes et de droit établi par le protocole de Kyoto sera perpétré, repris et étendu dans le cadre du futur accord mondial applicable à tous dès 2020.

#### **Une portée limitée**

Sur la période 2013-2020, cet accord ne couvre plus que 37 pays, représentant seulement 14% des émissions mondiales de gaz à effet de serre actuelles. C'est insuffisant pour garantir une action ambitieuse contre le changement climatique au niveau mondial. Outre la forte augmentation des émissions dans les pays qui ne font pas partie du Protocole (pays émergents) et le fait que les Etats-Unis ne l'ont jamais ratifié ni mis en œuvre, certains pays en sont également sortis ou ont annoncé clairement qu'ils ne se réengageraient pas. En 2011, le Canada a été le premier Etat à sortir officiellement de l'accord, et le Japon, la Russie, la Nouvelle-Zélande, et peut-être l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan ne devraient pas se réengager en 2013, tout en conservant leur qualité de membres. Ces pays – y compris le Japon - ne souhaitent pas voir les règles juridiquement contraignantes du Protocole s'appliquer à eux, mais sont en revanche désireux de bénéficier de ses avantages (les mécanismes de flexibilité) !

#### **Une semi-victoire sur la limitation de l'« air chaud »**

L'accord sur la prolongation du protocole de Kyoto comprend une semi-victoire sur la question de l'air chaud. Cet air chaud représente l'ensemble des quotas inutilisés et invendus par les Etats à l'issue de la première d'engagement et résultant d'engagements

trop faibles de ces pays. Il pourrait s'élever à 13 gigatonnes de CO<sub>2</sub>e d'ici 2020. Les ONG et certains pays Parties se sont battus bec et ongles à Doha pour que l'air chaud issu de la première période de Kyoto ne vienne pas annuler les efforts de réduction d'émissions de gaz à effet de serre réalisés au cours de la deuxième période. Ils ont partiellement obtenu gain de cause : l'accord de Doha contient un dispositif empêchant les pays de fixer un objectif pour 2020 supérieur à leurs niveaux actuels d'émissions, ce qui évite la création d'un nouvel air chaud en deuxième période<sup>9</sup>.

Les pays signataires de la deuxième période sont cependant autorisés à reporter leur excédent de quotas d'émissions (UQA) et de crédits de compensation issus des mécanismes de projets (CER et ERU) de la première à la deuxième période. Les ONG demandaient la suppression totale et définitive de ce surplus. Mais les blocages polonais et russe ont eu raison de l'ambition des pays les plus progressistes au sein du navire Kyoto.

Néanmoins, des dispositions dans l'accord de Doha limitent l'utilisation de l'air chaud reporté de la première à la deuxième période. Ces règles sont les suivantes :

- Tous les quotas en surplus sont placés dans une Réserve d'excédent de la période précédente ;
- Seuls les pays qui ont rejoint la deuxième période du Protocole peuvent le faire ;
- Ce surplus placé dans la Réserve peut être utilisé par un pays pour qu'il respecte son propre engagement de réduction d'émission sous Kyoto, à l'horizon 2020 ;
- Un pays participant à la deuxième période de Kyoto peut acheter l'équivalent de 2% (maximum) de la quantité totale de quotas qu'il a obtenue lors de la première période ;
- Toutefois, aucune décision n'a été prise sur ce que les pays feront des quotas placés dans la Réserve d'excédent à la fin de la deuxième période.

La partie la plus intéressante de la décision de Doha sur le Protocole de Kyoto se situe à l'article 3.7 ter. Cet article ne s'intéresse pas au surplus de quotas issu de la première période d'engagement, mais plutôt à l'excédent généré en deuxième période. Chaque pays sous la deuxième période d'engagement n'aura le droit de garder qu'un montant maximum de quotas équivalent à la moyenne de ses émissions de 2008-2010. En d'autres termes, si un pays présente un objectif trop faible pour 2020, c'est-à-dire supérieur à ses émissions moyennes sur ces trois années, il ne pourra obtenir qu'une quantité de quotas équivalente à 8 fois (pour 8 années, la durée de la période d'engagement) la moyenne de ses émissions sur ces trois ans. Toute la finesse de ce paragraphe réside donc dans l'exigence qu'il instaure pour les pays rejoignant la deuxième période d'engagement d'adopter un objectif de réduction d'émissions pour 2020 qui ne crée pas de nouvel air chaud, voire exige même qu'ils réduisent leurs émissions en net.

Décidées dans les derniers instants de la Conférence, ces règles sont actuellement contestées par certains Etats membres du Protocole qui n'ont pas encore pris de décision quant à leur participation à la deuxième période : Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan. Ils n'ont pas l'intention de ratifier la 2<sup>e</sup> période d'engagement avant la COP19 et l'obtention de clarifications supplémentaires sur la décision de Doha.

---

<sup>9</sup> Carbon Market Watch, « Doha decisions on the Kyoto surplus explained », policy brief, mars 2013.  
[http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2013/03/CarbonMarketWatch-CO18\\_Surplus\\_decisions\\_explained\\_4March20131.pdf](http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2013/03/CarbonMarketWatch-CO18_Surplus_decisions_explained_4March20131.pdf)

Si l'on exclut ces trois pays, les nouveaux dispositifs adoptés à Doha reviennent à réduire les émissions des pays se réengageant dans la deuxième période de l'ordre de -2%, sur la période 2013-2020 par rapport à la moyenne de 2008-2010. La Pologne était aussi opposée à cette disposition, jusqu'à ce que ses partenaires de l'Union européenne lui assurent que l'UE serait traitée comme un tout - « une bulle » - avec une solidarité entre les Etats membres.

### ***Des dispositions complexes***

La complexité de l'article sur la limitation de l'air chaud a permis qu'il soit accepté par les pays les plus réticents, qui n'en ont pas saisi d'emblée toutes les implications. Cette disposition est actuellement en cours de d'analyse et de définition par le secrétariat de la CCNUCC. L'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan, qui contestent la légitimité de cette décision, étudient eux aussi la signification et les implications de l'accord adopté à Doha. Cette analyse sera achevée à la fin du mois de février. L'Ukraine vient notamment de commander une enquête plus approfondie pour se prononcer sur la ratification. Ces pays effectueront ensuite un lobby visant à introduire une session de clarification des textes de Doha lors de l'intersession de Bonn (juin 2013 et lors de la COP19). Ils estiment sans doute que rouvrir ce débat sur l'air chaud sera possible dans un pays d'accueil de la COP qui est lui-même concerné : la Pologne.

A côté de la décision de la COP18, les Etats européens et d'autres pays membres du protocole de Kyoto ont signé une déclaration politique - à laquelle la décision finale fait référence - par laquelle ils s'engagent à ne pas acheter d'air chaud issu de la première période d'engagement.

### **Les mécanismes de flexibilité du Protocole**

La décision de Doha sur le protocole de Kyoto prévoit des dispositions sur les mécanismes de flexibilité. Parmi les mécanismes de flexibilité à réformer à Doha figurait la question de l'avenir de la Mise en œuvre conjointe (Moc).

La décision de Doha crée une voie unique sous ce mécanisme (paragraphe 15a du Guide de Doha sur la Moc). C'est une décision positive car 95% des Unités de réduction d'émissions (URE) générées sous la Moc à ce jour proviennent de projets classés sous l'ancienne voie n°1 de la Moc, caractérisée par une faible intégrité environnementale et une transparence limitée. Cette nouvelle voie unique de la Moc doit désormais être mieux définie. Selon les ONG, elle doit présenter des règles d'intégrité environnementale plus strictes et être davantage contrôlée au niveau international, au minimum selon les standards de l'ancienne voie 2 de la Moc.

Le niveau d'ambition très insuffisant au niveau mondial, ainsi que le nombre important d'URE qui a été attribué, ont amené à une baisse significative du prix sur les marchés carbone internationaux. Les prix des ERU ont chuté de 95% en 2012. Au prix actuel (en-dessous de 0,2 euros), il est impossible de mettre en œuvre des projets sous la Mise en œuvre conjointe (Moc) qui soient véritablement additionnels. La réforme de la Moc ne peut se concevoir sans un renforcement simultané des engagements de réduction d'émissions des pays. Elle doit faire de la Moc un mécanisme capable de réaliser des réductions d'émissions réelles, additionnelles et mesurables.

Néanmoins, la volonté affichée par certains pays de ne pas acheter d'UQA (y compris issues de l'air chaud) pour entrer en conformité avec leurs objectifs nationaux, déjà peu ambitieux, pourraient mener à une augmentation marginale de la demande pour les crédits de compensation (CER et ERU).

## **Une disposition pour augmenter le niveau d'ambition en 2014**

Une des conditions imposées par les pays en développement pour accepter l'entrée en vigueur de la deuxième période du protocole était le renforcement des objectifs de réduction. A défaut de les obtenir cette année, les AOSIS notamment exigeaient de prévoir une clause contraignante de renforcement des objectifs des pays signataires. Mais les pays signataires de la deuxième période d'engagement du Protocole se sont simplement engagés à « envisager » la révision à la hausse de leurs engagements d'ici 2014. Cela signifiera une baisse de la quantité de quotas qu'ils se sont vus attribués jusqu'à la fin de la deuxième période. Cette réduction doit être compatible, pour l'ensemble des pays développés avec une réduction collective comprise entre -25 % et -40 % par rapport à 1990.

Un processus ministériel sera mis en place pour amener les pays à revoir leurs engagements à la hausse. Une réunion des ministres de l'environnement à la première intersession de négociation de 2014 est prévue. Cependant, à terme, les pays devront seulement « signaler » au Secrétariat des Nations unies une révision éventuelle de leur objectif.

Pour l'Union européenne, c'était une demande importante, et 2014 est même trop tardif. La revue de l'engagement de l'UE pourrait être l'occasion de remettre sur la table le passage à -30 % de l'objectif européen de réduction des émissions d'ici 2020. En effet, l'UE a déjà atteint son objectif de -20%, avec presque huit ans d'avance. Un passage à un objectif de -30% en 2002 pourrait se traduire par des conséquences pour le marché européen de quotas de CO2 (l'EU ETS). Ce dernier est au bord de l'effondrement : le prix de la tonne de CO2 se situe au-dessous de 5 euros, et devrait le rester pendant une dizaine d'années, en l'absence d'un renforcement de la contrainte politique en Europe.

Cependant, un accord au sein de l'UE serait un préalable indispensable à un passage à un objectif de -30% en 2020. Dans ce contexte, la position de la Pologne sera un élément déterminant. Or, la prochaine COP aura justement lieu en novembre 2013 à Varsovie. Reste à voir si le fait que la Pologne assume de nouveau un rôle de pays d'accueil de la COP l'encouragera à réaliser des progrès et à changer sa position extrêmement bloquante dans les négociations tant européennes qu'internationale.

#### IV. Le lancement des travaux de la Plateforme de Durban : les pays comptent-ils enfin relever l'ambition en matière de réduction d'émissions avant et après 2020 ?

*Le lancement des négociations sous la plateforme est effectif depuis Doha et la clôture de l'agenda de Bali. Mais pour travailler sur quoi ? Alors que la conférence de Doha devait déboucher sur une première série d'engagements pour renforcer l'ambition à court terme, elle n'a adopté qu'un maigre plan de travail. Le programme 2013 sera donc chargé pour rattraper ce retard.*

##### **La structuration des travaux de la plateforme de Durban**

Après une année agitée pour négocier son agenda, la Plateforme de Durban (ADP) entre dans un mode de travail plus ciblé à partir de 2013, avec un calendrier détaillé fixé pour l'année à Doha, et les contours d'un calendrier pour 2014 et 2015. Elle travaillera sur deux volets simultanément : un volet (*workstream 1*) pour négocier l'accord mondial pour adoption en 2015 et un volet (*workstream 2*) pour renforcer l'ambition à court terme (2013-2020).

##### **L'agenda du groupe de négociation de l'accord mondial en 2015**

*In-session roundtable discussions and workshops in 2013. Co-Chairs to set out, in early 2013, the focused questions for those roundtables and workshops, taking into account:*

*Submissions by 1 March 2013 on information, views and proposals on matters related to the work of the ADP, including, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, capacity-building, and transparency of action and support, addressing aspects such as:*

- (a) Application of the principles of the Convention;*
- (b) Building on the experiences and lessons learned from other processes under the Convention and from other multilateral processes, as appropriate;*
- (c) The scope, structure and design of the 2015 agreement;*
- (d) Ways of defining and reflecting enhanced action.*

La conférence de Doha a également lancé le travail sur l'ambition à court terme, en maintenant le cap donné à Durban. Cependant, la conférence n'a pas fixé de date ou d'échéance claire pour une augmentation des objectifs et actions de réduction d'émissions de tous les pays. Pour les ONG, cette échéance doit coïncider avec celle fixée dans le cadre du protocole de Kyoto pour la révision éventuelle des objectifs quantitatifs des pays : 2014.

##### **L'agenda du groupe de travail sur le renforcement de l'ambition à court terme**

*In-session roundtable discussions and workshops to inter alia, identify, and catalyse the implementation of, initiatives and actions to rapidly, cost-effectively, urgently, and equitably reduce greenhouse gas emissions*

Un processus de soumissions des pays et des organismes observateurs est en cours sur le programme de travail sur l'accélération des efforts d'atténuation à court terme. A partir de ces soumissions, les co-présidents de l'ADP rédigeront une liste de questions qui guideront le travail en ateliers pendant l'année. Les questions centrales concernent : les avantages d'une action précoce sur l'atténuation et l'adaptation, y compris du point de vue de la résilience aux impacts du changement climatique ; les obstacles empêchant qu'elle soit mise en œuvre et les incitations à créer pour contrer ces obstacles ; les moyens de mise en œuvre (financements, technologie et renforcement de capacités) dont ont besoin les pays

pour réaliser ces actions d'atténuation.

A partir de ces soumissions, le Secrétariat de la Convention Climat doit également préparer un rapport technique en vue de la session de juin 2013 (réunion des organes subsidiaires), qui listera les avantages et l'intérêt d'un renforcement de l'action à court terme contre l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Finalement, on a mis en place, à Doha, un processus intéressant.

### **Le processus s'organise mais ne se traduit pas encore par un renforcement des objectifs de réduction d'émissions**

Mais la négociation aujourd'hui tend beaucoup plus à privilégier les processus que les résultats concrets. Fixer à Doha une date claire et contraignante pour l'augmentation des engagements de réduction d'émissions à court terme aurait été un résultat concret. En l'absence d'une volonté de tous les pays, mais avant tout des pays développés, de revoir à la hausse leurs engagements, les pays en développement ne seront pas disposés à négocier leur participation à un accord mondial sur le climat « ayant force légale » sur des bases saines. Ce qui remettrait sérieusement en question la possibilité d'atteindre un accord mondial en 2015. La COP20 doit être le dernier délai que les Etats s'imposent pour rehausser leurs efforts et montrer leur volonté d'agir collectivement contre le changement climatique.

### **Des annonces décevantes de la part des pays du Golfe**

Le choix du Qatar d'accueillir la COP18 à Doha n'a pas pour autant encouragé les pays du Golfe à s'engager de manière significative. Alors que le Qatar est la nation la plus émettrice de gaz à effet de serre par habitant (avec presque 50 tonnes de CO2 par personne et par an, soit plus de deux fois la quantité de CO2 émise par un citoyen américain), elle est classée comme pays en développement et n'a aucun engagement obligatoire. Mais son choix d'accueillir la COP a été interprété comme une volonté politique forte de lutter activement contre le changement climatique. Mais malgré la pression forte de la société civile internationale et dans le monde arabe, le Qatar n'a pris aucun engagement intersectoriel de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Ses voisins producteurs d'hydrocarbures non plus. Les pays du Golfe se sont limités à lancer un travail sur la diversification de leur économie.

### **L'échec sur les engagements comparables et mesurables selon des règles communes**

Un des grands échecs de la conférence de Doha, largement passé inaperçu, est l'absence de décision concrète sur la comparabilité et les règles de mesure commune des émissions entre les pays. En effet, les pays agissant sous le protocole de Kyoto se voient appliquer les mêmes règles de comptabilisation de leurs émissions, tandis que les pays développés s'engageant volontairement en dehors du Protocole ne partagent pas le même système de comptabilisation. Leurs niveaux d'engagement ne sont pas comparables à ceux des pays développés ayant ratifié la première et la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. Cette demande ancienne des ONG et de l'Union européenne a toujours reçu une opposition, notamment de la part des Etats-Unis.

La décision de Doha se cantonne à lancer un programme de travail technique sur la question (sous l'Organe subsidiaire d'avis sur les questions scientifiques et techniques (SBSTA)). Ce programme n'a cependant aucun mandat devant la COP. Un programme de travail sous

l'organe technique de mise en œuvre (SBI) est également créé pour travailler sur les actions volontaires des pays en développement.

## V. Où sont les financements publics nécessaires pour le climat entre 2013 et 2020 ?

*Doha n'a pas permis de sécuriser les financements attendus pour prendre le relai des financements précoces, abonder le Fonds Vert et entamer de gros projets d'adaptation et d'investissements dans les énergies renouvelables. Plusieurs pays ont publié des annonces financières pour 2013 mais sans engagement collectif ou contraignant, ni hausse notable par rapport à 2010-2012.*

### **Financer dès 2013 la contrainte climatique dans les pays les plus pauvres**

Si les estimations varient, il y a consensus que les besoins en matière de financement climatique représentent plusieurs centaines de milliards de dollar par an d'ici à 2050 pour maintenir le réchauffement climatique sous la barre des 2°C, et éviter des impacts très dangereux dans les pays les plus vulnérables. Et tant que l'ambition manquera à l'appel, le changement climatique coûtera de plus en plus cher. C'est pour faire face à ces impacts que les ONG et le G77 appellent les pays développés à mobiliser des nouvelles et substantielles sources de financement public et que les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Mais jusqu'à maintenant, ils n'ont donné aucune indication précise sur la nature de ces 100 milliards et leur stratégie pour les atteindre malgré une demande forte des pays en développement. La question des financements était pourtant en haut de l'agenda de Doha. Premièrement, parce que les financements précoces – l'engagement pris à Copenhague de verser 30 milliards de dollars aux pays en développement - se terminaient fin 2012 et que les pays développés n'avaient fait aucune annonce pour 2013 et au-delà. Deuxièmement, parce que le Fonds Vert risquait de rester une coquille vide pour la 3<sup>ème</sup> COP consécutive. Troisièmement, parce que sans engagements financiers, les pays les plus pauvres avaient peu d'intérêt à négocier la transition vers la plateforme de Durban et la clôture du LCA, et encore moins un accord en 2015. A ce titre, la COP18 devait impérativement déboucher sur des engagements clairs à court terme, plus particulièrement pour le Fonds Vert, et une trajectoire convaincante vers les 100 milliards : avec quelles sources d'argent ? A hauteur de combien ? Et à quelle échéance ?

- Doubler les niveaux de financement entre 2013-2015, par rapport au niveau des financements précoces ;
- Mettre sur la table dès Doha 10 à 15 milliards de dollars pour la 1ère phase 2013-2015 ;
- Rediriger les subventions prévues pour les Fonds Climat de la Banque Mondiale et autres initiatives comparables vers le Fonds Vert ;
- Publier les trajectoires que se fixent les pays développés pour sécuriser les 100 milliards.

En ce qui concerne plus spécifiquement les sources, Doha devait appeler :

- La CCNUCC à envoyer un signal très fort et très clair à l'OMI et l'OACI sur l'utilisation des revenus générés par un mécanisme de marché mis en place dans chaque secteur. Ainsi que sur les solutions possibles pour garantir une approche équitable et une distribution juste des efforts et des recettes ;

- Les pays de l'UE qui ont décidé de mettre en place une taxe sur les transactions financières de manière coordonnée, afin qu'ils affectent une partie des recettes au CC au sud.

### Peu d'engagements additionnels, concrets et rassurants à Doha

Trouver un accord financier est essentiel pour rallier les pays les moins avancés et les petits Etats-îles en développement. C'est cet accord financier qui permettra de financer les mesures d'adaptation urgentes et croissantes mais également les programmes de sobriété énergétique et la décarbonisation des économies, et pour donner un sens au Fonds Vert. C'est aussi cet accord financier qui permettra de créer l'alliance de l'ambition et de l'équité avec les plus pauvres dont a besoin la France et l'Union Européenne d'ici le sommet 2015 en France. Pourtant, les pays développés sont venus sans mandat financier à Doha.

La négociation sur les financements fait partie des échecs cuisants du sommet de Doha, en l'absence d'engagements collectifs, nouveaux, additionnels et surtout prévisibles. Les pays développés n'ont donné aucune indication sur leur trajectoire vers les 100 milliards, ni proposé de jalons entre 2013 et 2020. La décision à Doha encourage les pays développés à maintenir les financements au niveau des financements précoces et les « invite » à soumettre à la COP19 des informations sur leur stratégie/approche pour mobiliser plus de financements. Les pays développés ont mis juste assez sur la table pour éviter l'hécatombe : certains pays – UK, France, Allemagne, Danemark, Norvège, ont fait des déclarations médiatiques sur leurs plans de financements pour 2013 ou 2013-2015. A noter : l'Allemagne et le Royaume Uni ont annoncé une augmentation de leurs financements pour le climat. La France a annoncé qu'elle investirait la quasi-totalité du budget énergie de l'AFD dans l'accès à l'énergie propre et l'efficacité énergétique. Mais l'UE n'a pas réussi à se mettre d'accord sur un engagement collectif.

Enfin, le texte de décision met l'accent sur l'importance de financer l'adaptation et appelle à une répartition équitable des ressources entre l'adaptation et l'atténuation, notamment dans le Fonds Vert. En revanche, aucun calendrier pour l'abondement du Fonds Vert, si ce n'est « le plus vite possible ».

### Les annonces à Doha

Pays	Montant	Précisions
France	2 milliards euros/an de l'AFD entre 2013 et 2015 + 110 millions pour le Fonds Vert en 2014/2015 issu de la TTF.	L'engagement n'est pas additionnel: il s'agit du budget de l'AFD qui sera réorienté vers la transition énergétique dans les pays pauvres (efficacité énergétique, transition du charbon vers le gaz, et énergies renouvelables). L'engagement TTF n'a pas été annoncé à Doha mais est annexé au projet de loi de finance.
Royaume Uni	£1,8 milliards (= US\$2,9 milliards) sur 2013-2014, dont 50% pour l'adaptation.	Augmentation par rapport aux £1,5 milliards sur 2010-2012.
Norvège	US\$ 500 million pour REDD + US\$ 355 million pour l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables.	En ce qui concerne REDD, il s'agit d'une augmentation de 15% par rapport à 2012.
Danemark	US\$ 88 millions pour 2013, dont 20% pour le Fonds Vert.	Continuation des financements 2012
Suède	US\$ 400 millions pour 2013 + US\$ 1,2 milliards d'APD «climat ».	Les 400 millions signifient une baisse de 50% par rapport à 2012.
Finlande	US\$ 64 millions + 500 000€ pour les	Baisse des financements par rapport à 2012. Sur

	besoins administratifs du Fonds Vert.	64 millions, 37 millions seulement sont additionnels à l'APD « climat » selon les marqueurs de Rio.
Allemagne	€1,8 milliards d'euros (=US\$ 2,4 milliards) en 2013 (inscrits dans le budget allemand).	Vs. €1,4 milliards en 2012. S'appuiera sur les recettes issues de la mise aux enchères de l'ETS.

Pendant la COP18, le G77 a fortement insisté – en particulier dans les médias - sur le besoin de prévisibilité et de clarté sur les financements à venir, d'ici 2015 et 2020. Les Pays les Moins Avancés refusaient tout accord à Doha si les pays développés ne s'engageaient pas à mobiliser 60 milliards \$ (par an ?) d'ici 2015, avec le soutien de plus en plus ferme de la Chine et du Brésil. Formellement, la pression sur les pays développés en matière d'engagements financiers était énorme puisque le G77 en avait fait une pré-condition pour la clôture du LCA et que les financements précoces se terminaient fin 2012. En réalité, la pression était bien moins grande puisque les pays développés sont malgré tout venus sans mandat de leurs Ministres des Finances, et la plupart des pays en développement, notamment les émergents qui n'ont pas d'intérêt financier direct, sont venus à Doha sans espoir ou objectif de décrocher de vrais engagements financiers. Dommage, l'opportunité politique était suffisante pour obtenir des engagements financiers plus significatifs avec l'arrivée des ministres. Mais le G77 a priorisé un accord sur les pertes et dommages, au détriment des financements. En outre, la fin de négociation s'est cristallisée autour de l'air chaud du Protocole de Kyoto, ne laissant aucune place pour une exigence finale sur financement de la part des Pays les moins avancés.

Si ces annonces sont bienvenues, elles sont insuffisantes pour rassurer les pays en développement sur l'atteinte de l'objectif de 100 milliards/an en 2020, surtout que la plupart des annonces entérinent un « statu quo » au lieu de signaler une augmentation significative des budgets publics pour le climat dans les pays développés. Ce qui est certain, c'est que les pays développés ne s'en tireront pas à si bon compte une nouvelle fois – les besoins financiers sont réels et croissants, la confiance en baisse et les pays en développement ne donneront plus d'excuses à la crise financière et économique. En 2013, les pays développés doivent absolument se pencher sur leurs trajectoires nationales vers les 100 milliards, et venir à Varsovie armés de vrais engagements financiers.

### **Un programme de travail chargé pour 2013**

**Le programme de travail sur les financements de long-terme.** En l'absence d'avancée majeure, les pays en développement ont obtenu la continuation du programme de travail sur les financements de long terme jusqu'à la COP19, à condition de l'associer à une conférence ministérielle pour qu'il débouche enfin sur des décisions concrètes. Ce programme de travail devra idéalement déboucher sur des trajectoires nationales et collectives claires vers l'objectif de 100 milliards, avec des indications précises sur les sources de financement mobilisées et les étapes intermédiaires.

**Le Fonds Vert.** Les négociations sur le Fonds Vert ont confirmé que ce dernier serait hébergé à Songdo en Corée du Sud et précisé le programme de travail pour 2013 : le CA du Fonds Vert devra notamment avancer sur le « business model framework » du Fonds Vert qui comprend les modalités d'accès aux financements, la facilité du secteur privé, et la structure/organisation du Fonds. Le texte de décision à Doha demande au Comité Permanent de travailler avec le Conseil d'Administration pour négocier la relation entre le conseil et la COP.

**Le Comité Permanent.** A Doha, le Comité Permanent (voir tableau ci-dessous) a également validé son programme de travail et ses missions. En 2013, le comité devra notamment

mettre en place le forum des parties prenantes sur les financements climat. Et appelle les pays développés à soumettre des propositions pour améliorer la communication et la comptabilisation des financements climat d'ici 2014.

**Le Comité Permanent (« *standing committee* »)** a été créé à Cancun en même temps que le Fonds Vert. La décision de Cancun lui attribue un rôle de surveillance des financements climat, mais ne précise pas si ce rôle de veille concerne l'ensemble des financements pour le climat, ou uniquement ceux sous la CCNUCC. Les pays en développement sont très attachés à ce comité qui doit permettre non seulement de veiller mais également de rectifier le tir : rééquilibrer l'allocation entre atténuation et adaptation, réévaluation des besoins financiers des pays en développement, etc. Il aurait un mandat fort. Pour les pays développés, au contraire, ce comité ne doit pas être doté d'un mandat fort mais plutôt un rôle consultatif. A Doha, il a été chargé de créer un forum rassemblant toutes les parties prenantes sur les financements, de réfléchir aux méthodologies et systèmes pour comptabiliser, et suivre les financements climat, et de proposer des options pour renforcer les rapports financiers biannuels.

### Compter des financements climat très flous

Une autre question clé de la négociation a failli passer incognito à Doha : celle de quoi et comment comptabiliser dans les « financements climat ». Cette question était à l'ordre du jour du LCA (mais évitée soigneusement car trop politique) et du SBSTA qui avait pour mission de créer des tableaux uniformisés permettant aux Etats de communiquer - de manière comparable cette fois - à la CCNUCC leurs contributions financières.

Actuellement, les Etats présentent leurs chiffres de manière incomparable puisqu'ils ne comptent pas les mêmes choses et pas de la même manière. L'enjeu à Doha était donc de créer des nomenclatures de *reporting* permettant d'améliorer la cohérence et la transparence des financements dits « climat », et de s'assurer que cet argent est nouveau et additionnel à l'APD et l'existant, et répond à des besoins « climat ». Parmi les propositions des ONG :

- Un listing des projets (avec le soutien de l'Allemagne) pour améliorer la transparence. Résultat : les pays qui le souhaitent peuvent lister leurs projets.
- Des précisions sur le % de l'APD consacré aux et compté comme financements climat pour éviter les doubles comptages. Résultat : nous ne l'avons pas obtenu.
- Des précisions sur le statut du financement : engagé ou décaissé (avec le soutien de l'UE). Résultat : seront mélangés les financements engagés et décaissés.
- Des précisions sur si le financement est 100% climat ou pas.
- Une définition de ce qui est nouveau (projets créés après 2009) et additionnel (au-delà de l'objectif APD). Résultat : il existe un tableau indicatif qui permet de donner ce genre d'information (volontaire).
- Une comptabilisation de la partie don ou équivalente uniquement (des prêts notamment). Résultat : non, nous ne l'avons pas obtenu.
- Des précisions sur les agences de mise en œuvre des projets. Résultat : nous ne l'avons pas obtenu mais mis un pied dans la porte.
- Un *reporting* uniquement sur les financements publics. Résultat : nous l'avons obtenu, mais les tableaux prévoient une colonne supplémentaire pour comptabiliser les financements privés lors de la révision des nomenclatures.

La négociation n'a malheureusement pas affiné la comptabilisation et n'empêche pas la double comptabilisation des financements et permet à peine d'améliorer la visibilité sur les flux financiers effectivement déboursés. Si les nomenclatures adoptées ne permettent

toujours pas de définir ce qu'était un financement climat, elles permettent au moins d'enclencher une réflexion sur comment comptabiliser a fortiori, qu'est-ce qui est comptabilisable. Les pays devront soumettre leur premier rapport le 1<sup>er</sup> janvier 2014, et les nomenclatures seront révisées dans la foulée.

## VI. Les pertes et dommages : la (bonne) surprise de Doha ?

*La décision sur la création éventuelle d'un mécanisme ou d'une institution sur les pertes et dommages – malgré un blocage tenace des Etats-Unis - fait partie des succès inattendus de Doha et qui illustre le levier « moral » de négociation des pays les plus pauvres et vulnérables. Ceci dit, se mettre d'accord sur un programme de travail n'engage aucunement les Etats.*

Un des principaux acquis de Doha, contre toutes attentes, a été le programme de travail sur les pertes et dommages avec pour objectif lointain, la création d'un mécanisme ou institution sur les pertes et dommages. C'est le volet des négociations internationales qui a bloqué jusqu'au derniers instants de la COP18, plus encore que le sujet brûlant de l'air chaud sous le Protocole de Kyoto ! Jusqu'à vendredi soir, les Etats-Unis bloquaient toute référence à l'idée d'un mécanisme international et AOSIS et PMA parlaient de faire imposer le sommet.

Attention, il s'agit bien d'une avancée symbolique car arrachée aux Etats-Unis mais la route est encore très longue avant qu'un mécanisme ou dispositif voie le jour. Alors que les assurances chiffrent les pertes et dommages en trillions, les Etats-Unis insistent sur la nécessité que le mécanisme soit financé dans le cadre des 100 milliards promis à Copenhague. De son côté, Oxfam a soulevé le danger que la société civile soutienne un dispositif qui restreint l'assurance et la compensation au lieu de promouvoir le principe d'une responsabilité illimitée des pays développés. Et anticipe également le risque de créer un mécanisme qui - à l'instar du Fonds Vert, Comité Permanent, Fonds pour l'Adaptation, etc – reste une coquille vide.

Néanmoins, les discussions à Doha autour du mécanisme et le principe de pertes et dommages représentent un évolution très originale de la négociation – le mécanisme est de l'ordre de la morale, ne peut souffrir que de critiques sur la faisabilité du processus ou l'approche mais pas sur le principe même de trouver une solution. Tout pays qui s'opposerait à l'idée de compenser/assurer les pertes et dommages serait perçu comme un tyran qui ne respecterait pas les droits de l'homme, sujet sensible pour les Chefs d'Etat des pays développés. D'ailleurs, les Etats-Unis n'ont pas eu d'autre choix que de s'y plier à Doha. Les AOSIS et PMA ont encore une fois démontré leur capacité à gagner face aux grandes puissances de la négociation.

## VII. Doha : rendez-vous raté avec l'adaptation de l'agriculture paysanne

*Alors que Doha devait préciser la structure et les objectifs du programme de travail sur l'agriculture, les divergences entre pays développés et pays en développement n'ont pas permis de progresser. Ces divergences cristallisent de vrais choix politico-économiques : le programme de travail doit-il focaliser sur adaptation ET atténuation ? Doit-il étudier et promouvoir l'intégration de l'agriculture sur les marchés carbone ? Quel modèle agricole va-t-il valoriser ? Et quelle place pour l'agriculture paysanne ?*

A Doha, les ONG appelaient à une plus grande cohérence entre les actions engagées au titre de la lutte contre le changement climatique, les enjeux de développement des agricultures familiales des pays du Sud et le respect du droit à l'alimentation des populations. Elles appelaient à ce que soit placés au cœur des négociations les besoins d'adaptation et de sécurisation des petits producteurs, et le potentiel de l'agro-écologie (en rappelant que les petits producteurs sont les mieux placés pour mettre en œuvre les techniques de conservation des ressources naturelles qui respectent les conditions locales, créant ainsi des systèmes plus résilients et durables). Elles critiquaient aussi durement la valorisation marchande de l'agriculture en tant que puits carbone qui fait partie des fausses bonnes solutions pour réduire les émissions GES dans le secteur agricole et qui menacent l'agriculture paysanne.

### L'absence de vision partagée

Au bout de la première semaine de négociation à Doha, les discussions de l'organe scientifique de la Convention (SBSTA) n'avaient pas abouti à un accord sur les priorités à établir (adaptation, atténuation, adaptation/atténuation ?), ni sur la manière d'aborder le cas échéant les questions d'atténuation (synergies et/ou co-bénéfices adaptation/atténuation, mention du principe de responsabilité commune mais différenciée des pays Parties et prise en compte des différents modèles agricoles, ou encore enjeu de la sécurité alimentaire). Derrière ces divergences, se cachent les craintes de certains pays en développement ou émergents de se voir imposer à terme des réductions d'émission pour le secteur agricole au lieu de voir la CNUCC se concentrer sur les enjeux d'adaptation, le blocage de principe de certains pays émergents face aux risques qu'ils identifient de barrières aux échanges pour leurs exportations vers les pays développés (empreinte carbone, taxe carbone aux frontières...), la volonté de certains pays développés de mettre en place des politiques d'atténuation du secteur, potentiellement via des mécanismes de marché, et enfin la crainte de certains pays en développement et de la société civile à l'égard de mesures susceptibles de générer de nouvelles pressions sur l'agriculture familiale, ou encore la difficulté à intégrer la question de la sécurité alimentaire au sein des questions climat. La négociation a été difficile, marquée par des tensions très fortes entre pays développés et pays en développement (Canada, Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande... souhaitant mettre l'accent sur l'atténuation et refusant toute référence au principe de responsabilité commune mais différenciée, face à des pays en développement soulignant l'importance des besoins d'adaptation et souhaitant réaffirmer les principes de la Convention), mais aussi au sein des pays en développement (pays émergents et PMA) réunis au sein du G77, mais avec des nuances non négligeables dans leurs positionnements.

Comme cela a été dit lors de l'atelier de retour sur la conférence de Doha organisé par l'association 4D, « le sujet agriculture est [...] un « OVNI », qui réunit les questions

d'atténuation et d'adaptation et qui intéresse à la fois les pays développés et en développement, le tout en vue de l'évolution des systèmes agricoles vers la sobriété carbone et la résilience. Cette négociation dérange donc car elle pourrait reproduire avant l'heure la négociation plus globale sur le nouvel instrument post-Kyoto qui aura lieu d'ici 2015 ».

Le débat sur agriculture a donc été reporté à la prochaine session du SBSTA, en juin 2013, sans passer par la case des éventuels arbitrages politiques des ministres pendant le segment de haut niveau de la 2ème semaine. Le texte auquel les négociateurs sont arrivés à Doha est inabouti (pas de consensus, beaucoup d'options sur la table), sur la base des propositions de textes de décision du G77, de la Nouvelle-Zélande et de l'Union européenne. On peut évidemment regretter que l'enjeu clef d'adaptation aux changements climatiques des petites agricultures familiales aux changements climatiques, particulièrement vulnérables alors que faiblement émettrices en GES, ne soit pas pris à sa juste mesure dans le cadre de ces négociations climatiques internationales.

### **Un programme de travail qui pourrait promouvoir les fausses solutions**

Mais, ne rien voir sortir de la COP sur le sujet agriculture semble cependant un moindre mal, face aux risques de « fausses solutions » (agriculture dans les marchés carbone) ou d'une approche biaisée (ignorant la différence d'impact des agricultures industrielles et familiales sur la sécurité alimentaire locale et l'environnement) ; risques que l'on a pu « observer » dans des événements informels parallèles auxquels nous avons participé (par exemple le « Climate and Agriculture Day » co-organisé par plusieurs organisations internationales), enjeux qui ont été sous-jacents aux négociations (mais pas ou peu formulés) :

- **La «climate-smart agriculture»**: ce concept - qui mise prioritairement sur l'augmentation « durable » des rendements et qui monte en puissance dans les enceintes internationales - néglige l'impact différencié des agricultures industrielles et familiales sur la sécurité alimentaire locale et l'environnement. Le rapport 2008 de l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement (EICSTAD) rappelle ainsi que « bien que les systèmes agricoles spécialisés, à grande échelle et à forte intensité d'intrants, puissent donner lieu à des augmentations plus rapides de la productivité, les systèmes de production diversifiés, à petite échelle, des pays en développement offrent les meilleures perspectives d'amélioration des moyens de subsistance ». L'augmentation de la production n'est pas l'unique préoccupation dans le cadre de l'insécurité alimentaire. L'enjeu de l'accès à la nourriture est un élément clef qui n'est malheureusement que peu intégré dans les débats liés aux contraintes climatiques pesant sur l'agriculture. Bien que les changements climatiques impactent clairement les capacités de production, il serait très limité d'adopter une approche uniquement basée sur l'augmentation des rendements et ne remettant pas en cause le modèle de production en tant que tel et ses impacts, notamment dans la mesure où l'insécurité alimentaire n'est pas seulement une question de production suffisante mais aussi d'accès inadapté. La « nature multifonctionnelle » (telle que définie par l'EICSTAD) du secteur agricole est largement négligée dans les approches qui se concentrent principalement sur l'augmentation de la production, comme la « climate-smart agriculture ». A contrario il nous paraît crucial de privilégier l'agriculture vivrière et familiale, qui met en œuvre des techniques de conservation des ressources naturelles locales, crée des systèmes plus résilients et durables tout en contribuant significativement à la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale.
- **L'intégration de l'agriculture aux marchés carbone**, portée par certains comme solution pour inclure l'agriculture dans les efforts d'atténuation tout en mobilisant des ressources financières pour l'adaptation, est discutable tout d'abord d'un point de vue environnemental. En effet, il est très difficile de mesurer le carbone contenu dans les sols

agricoles, et il est impossible de garantir que le carbone y soit stocké durablement. De plus, les grandes exploitations agricoles seront les plus susceptibles d'attirer les investissements du fait de la complexité et des coûts de développement des projets de compensation carbone. Ce type de projets ne bénéficiera en aucun cas aux petites exploitations familiales, pourtant les plus vulnérables face aux changements climatiques. Enfin, cette solution risque d'encourager l'accaparement des terres via l'expansion de l'agriculture à grande échelle et la privatisation d'espaces naturels.

Ainsi, les négociations à Doha n'ont pas permis de s'entendre sur une vision partagée des enjeux liés à ce nexus agriculture/climat, d'apporter les réponses aux questionnements sur l'objectif et la valeur ajoutée d'un nouveau programme de travail sur l'agriculture (articulation, « en interne », par exemple avec le programme de travail de Nairobi sur l'adaptation et, « en externe », par exemple avec le mandat et les travaux du Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale), et de lever nos inquiétudes sur ses éventuelles orientations.

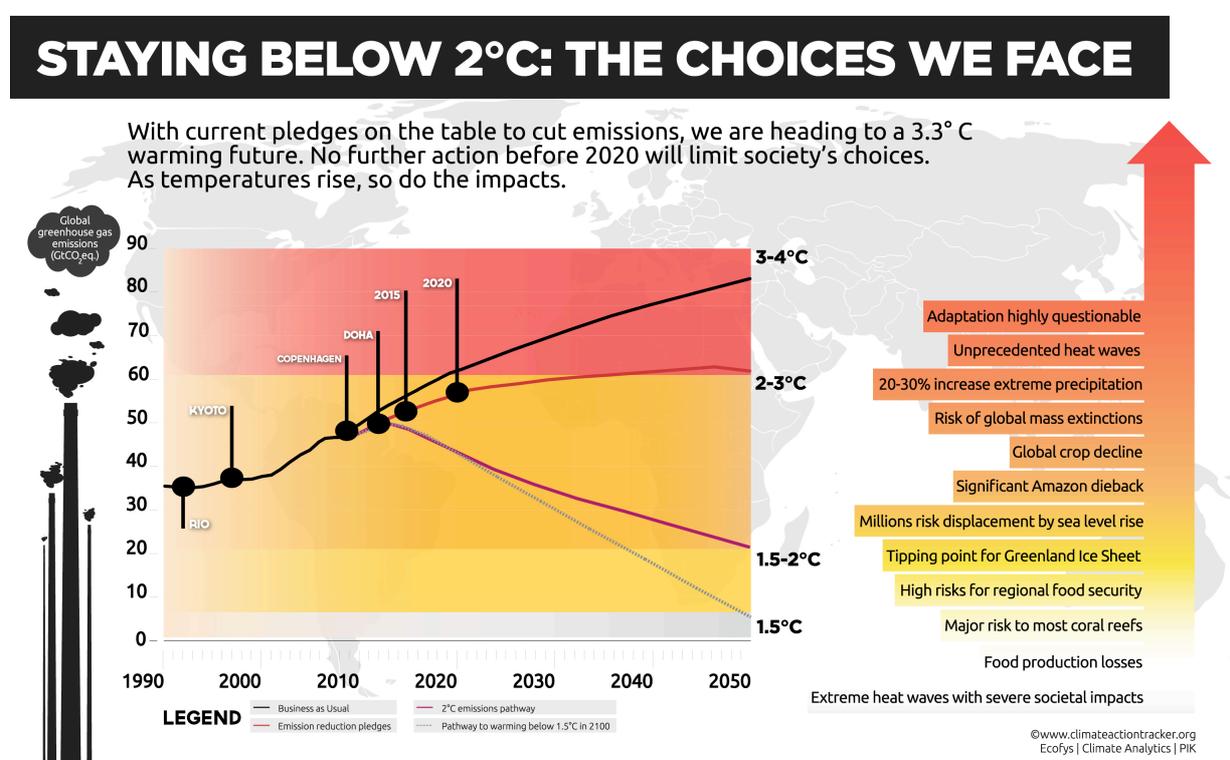
Par ailleurs, les crispations autour ce sujet sont en partie liées au sentiment que se jouent, dans ces négociations, les orientations de ce que pourraient être des financements « climat » pour le secteur agricole, et renvoient ainsi à nos questionnements plus généraux sur l'équilibre des financements pour l'atténuation et l'adaptation, sur les types de modèles agricoles promus dans le cadre des politiques climat, ainsi que sur le rôle respectif des fonds publics et des investissements privés.

### **Quels enjeux pour renforcer l'agriculture face au changement climatique ?**

Dans ce contexte, il est essentiel de clarifier les attentes sur ce sujet vis-à-vis de la Convention Climat et le « format » le plus adapté à cet égard (cf. risque de « confinement de ce nexus agriculture/climat aux négociations « techniques » du SBSTA sans visibilité politique, cf. questionnements sur les contours d'un programme de travail), et un dialogue pouvoirs publics/société civile est nécessaire à cet égard, notamment en vue de l'échéance 2015. Une reconnaissance politique, et en termes de financements, de l'enjeu majeur d'adaptation des agricultures familiales et de la pertinence d'une approche locale de l'adaptation, le renforcement des connaissances sur l'impact/les besoins/les capacités différenciés des modèles agricoles face au défi climatique, la revue des mécanismes définis dans le cadre de la Convention à l'aune des enjeux de développement des agricultures familiales et du respect du droit à l'alimentation (notamment des populations les plus vulnérables du Sud), les liens entre cette question agricole et les sujets traités dans d'autres voies de négociation (adaptation, REDD+, LULUCF, pertes et dommages, finances...), le besoin de clarifier les concepts de « synergies » ou « co-bénéfices » entre adaptation et atténuation dans le secteur agricole, etc., constituent de notre point de vue des enjeux clés dans le cadre des négociations climat.

## VIII. Cap sur 2013 : renforcer les politiques climatiques sous la Convention Climat, dans les pays et au-delà

La crise climatique est au 1er plan, juste à côté de la crise sociale et de la crise économique – et doit devenir tout autant une priorité pour nos élus aujourd’hui. A partir du moment où le changement climatique affecte aussi notre quotidien, on peut s’attendre à une remobilisation citoyenne du jour au lendemain. On a vu l’impact en quelques heures de Sandy sur les élections américaines ! Les choses pourraient bouger en Europe, assez rapidement aussi. Raison de plus pour remobiliser les politiques autour d’un accord mondial sur le climat le plus vite possible.



Les décisions de Doha ont évité le pire, maintenu le processus sur les rails et permis de structurer l’agenda des discussions à venir. Mais la communauté internationale ne pourra retarder longtemps les décisions concrètes qui vont se faire de plus en plus pressantes. A l’issue de la négociation, Climate Action Tracker estimait notre trajectoire de réchauffement à 3,8°C d’ici 2100. En clair, la négociation à Doha n’a pas permis de modifier même légèrement le scénario de référence (« *business as usual* »). En conséquence, 2013 devra mettre les bouchées doubles pour rattraper notre retard climatique, et prendre les décisions urgentes qui ne pourront attendre la mise en œuvre du futur accord mondial en 2020.

### En matière d’atténuation

Doha n'a pas réussi à négocier un paquet mesures pour renforcer les efforts d'atténuation pre-2020. Il ne reste que très peu de temps avant que la fenêtre des 2°C se referme définitivement, et les COP 19 et 20 doivent impérativement enclencher de véritables réductions d'émissions capables de modifier notre trajectoire de réchauffement. Les négociations sous la plateforme de Durban doivent donc construire l'accord 2020 ET accélérer l'atténuation de court terme. A elle seule, la Plateforme de Durban ne pourra enclencher toutes les réductions nécessaires car celles-ci exigent d'élaborer des politiques qui ne touchent pas seulement au changement climatique, mais également au modèle industriel, aux arbitrages en matière d'emploi et de croissance. Il est essentiel que :

- L'UE relève son objectif de réduction de ses émissions pour 2020 à -30% minimum ;
- L'UE engage des réformes structurelles pour sauvegarder et renforcer l'ETS européen ;
- L'Organisation pour l'Aviation Civile Internationale se mette d'accord sur un mécanisme de réduction effective de ses émissions. En cas d'absence d'accord, l'application de la directive ETS sur l'aviation à TOUS les vols intra et extra européens devra être réinstaurée ;
- Le Protocole de Montréal ait reçu un signal clair de la COP19 pour éliminer les gaz fluorés ;
- Que les pays développés réunis dans le G8, le G20 et le Forum des Economies Majeures respectent leur engagement de mettre fin aux subventions aux énergies fossiles et réorientent les financements vers le développement des énergies renouvelables, notamment dans les pays en développement ;

## **En matière de financements**

D'ici la prochaine COP en Pologne, les pays développés doivent se pencher sur leur plan d'action/trajectoire vers les 100 milliards et identifier dès aujourd'hui les sources de financement qu'ils comptent mobiliser nationalement et collectivement pour atteindre l'objectif 2020. Ils doivent également prendre l'engagement attendu à Doha de doubler les financements publics pour le climat d'ici 2015. Sans ce travail de prévisibilité et d'additionnalité sur 2013-2020, la confiance nord-sud ne sera pas au rendez-vous pour négocier l'accord post-2015, les pays en développement ne développeront pas de mesures d'atténuation volontaires et le coût de financier et socioéconomique du changement climatique ne fera qu'augmenter. En 2013, nous attendons des avancées concrètes sur la mobilisation de nouvelles recettes, capables d'envoyer un signal politique d'envergure aux pays en développement. Notamment, l'affectation d'une partie significative des recettes de la Taxe sur les Transactions Financières mise en place par 11 pays européen et l'affectation d'une partie des recettes de l'ETS européen.

L'année 2013 devra aussi déboucher sur la mise en place de l'architecture financière du Fonds Vert. Mais cette architecture ne sera légitime et efficace que si ce débat est inclusif et non expédié en catimini derrière des portes closes. Il doit être bien compris des parties prenantes et alimenté par l'expérience de terrain des acteurs qui mettent en œuvre, et fonction des besoins exprimés par les communautés bénéficiaires. Cela implique de commencer par formaliser les procédures de participation des observateurs actifs auprès du Fonds Vert, et de transparence des réunions afin d'éviter des blocages de procédure dans la négociation qui pourraient ralentir la mise en place le premier Fonds d'envergure pour financer la lutte contre le changement climatique.

## **Un engagement fort des chefs d'Etat et de gouvernement**

A Doha, le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-Moon a annoncé sa volonté de créer un processus de haut niveau (chefs d'Etats et de gouvernement) pour amener les dirigeants de la planète à aller plus loin dans leurs engagements et à porter la lutte contre le changement climatique au plus haut niveau de l'Etat. Ce processus doit culminer avec une réunion des chefs d'Etat organisée par Ban Ki-Moon en 2014, probablement adossée à l'Assemblée générale de l'Onu.

Si cette annonce a été accueillie favorablement par les ONG, l'initiative ne doit pas se limiter à l'organisation de cette conférence, mais bien lancer un processus sur plusieurs mois, permettant de mobiliser réellement tous les chefs d'Etat et de gouvernement. En outre, elle doit être connectée de manière étroite au processus sous le protocole de Kyoto visant à réviser les objectifs des pays d'ici 2014. Le processus proposé par Ban Ki Moon peut être un moyen d'amener les dirigeants dans les pays hors de la deuxième période du protocole de Kyoto à annoncer des engagements comparables à ceux des pays sous Kyoto. Et de renforcer significativement les engagements des Etats, notamment vis-à-vis du Fonds Vert.

Dans l'idée de construire progressivement l'accord 2015 et de ne pas attendre 2020 pour agir, le sommet en Pologne fin 2013 devra aller bien plus loin que le sommet de Doha et dépasser les négociations procédurières pour engager des réformes concrètes et élaborer des politiques climatiques plus ambitieuses au nord comme au sud...et à l'est de l'Europe.

La France, en choisissant d'héberger le sommet en 2015, a relevé le défi de piloter la construction de l'accord mondial capable de maintenir le réchauffement sous un seuil acceptable. La France doit relever ce défi dès 2013 car l'accord ne se fera pas en 2015 si les conditions politiques ne sont pas réunies bien avant, et si les bases de l'accord ne sont pas posées aux COP19 et COP20. Evidemment, elle ne doit pas relever ce défi toute seule et être force de proposition de manière à rallier d'autres pays – africains, européens, sud-américains et les Etats-îles – afin de placer l'accord 2015 sous le signe de l'ambition et de l'équité.

# Timeline to 2015 UNFCCC & EU internal

