

Négociations internationales sur le climat pour le régime post 2012

Note de décryptage à la veille de la CdP-15 de Copenhague

Décembre 2009



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

Ce dossier a été réalisé par :

- Pierre RADANNE,
- Alix MAZOUNIE,
- Emeline DIAZ,
- Emmanuel GOETZ,
- Emilie BRIQUET.

V 1.2

30 novembre 2009

ISBN : 978-2-89481-060-6

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

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.iepf.org

A Copenhague, l'humanité a rendez-vous avec elle-même

Puisque l'humanité change le climat, elle va devoir le gouverner. Or celui-ci est un tout, indivisible. Le climat de chaque pays et de chaque région est le résultat des choix et des pratiques de tous les autres.

La préparation de cette négociation sur le climat, qui suit celles de Rio et de Kyoto, est fondée sur un diagnostic scientifique clair. Le réchauffement du climat doit être contenu à moins de deux degrés, ce qui implique une division par deux des émissions de gaz à effet de serre. Copenhague va décider de la température terrestre pour ce siècle. C'est là une décision qui exige un accord mondial non seulement sur les trajectoires d'émissions des pays mais aussi sur une garantie d'accès de tous au développement. Ces enjeux sont d'ailleurs la cause pour laquelle la négociation a rencontré d'innombrables difficultés.

Même si ces dernières semaines furent marquées par des avancées décisives, la tâche à accomplir à Copenhague va être considérable.

- D'abord, il va falloir que les pays développés s'accordent équitablement sur leurs réductions futures d'émissions. Fin novembre, les objectifs de réduction proposés par les pays développés à l'horizon 2020 n'atteignent, agrégés, que -22%. Donc, en-deçà de la fourchette -25-40% préconisée par le GIEC. Il faudra faire mieux, et vite, car c'est la condition de la confiance nécessaire à la négociation.
- De nombreux pays émergents ont aussi pris des décisions visant à réduire soit leur intensité carbone - comme la Chine -, soit leurs émissions, ou encore la déforestation –comme le Brésil.
- Ensuite, point très délicat, un consensus doit être trouvé sur la nature de l'accord. Que faire en effet des 200 pages de textes de négociation truffées de désaccords ? Que faire également du Protocole de Kyoto refusé par les Etats-Unis ? Trois options, non exclusives, sont ouvertes : un protocole, une série de textes de décisions rattachées à la Convention de Rio ou une simple déclaration politique. Les Etats-Unis possèdent la clé pour débloquer cette question en acceptant ou non un cadre de traité international juridiquement contraignant.
- Parallèlement, lors des réunions successives, des avancées significatives ont été réalisées dans de nombreux domaines d'action : l'atténuation des émissions, la lutte contre la déforestation, l'adaptation et les transferts de technologies. La conférence de Copenhague devra les finaliser et engager des phases pilotes opérationnelles dès 2010, sans attendre l'entrée en vigueur du nouveau régime post-2012.
- Enfin, la phase finale de la négociation de Copenhague sera sans doute centrée sur les questions financières. Faire avancer l'humanité vers un développement à bas niveau de carbone nécessite d'importants transferts Nord-Sud. Il faudra décider du montant, des formes de contribution des pays développés, de la constitution des fonds, de leur gestion et des circuits d'attribution des financements.

A l'aube de la conférence, trois voies sont possibles et l'incertitude demeure grande quant à l'issue de ces 15 jours :

- Soit les pays s'accordent sur l'architecture d'un nouveau protocole dans lequel le Protocole de Kyoto pourrait être « transvasé » et qui serait enrichi des avancées de la négociation concernant les actions d'atténuation, d'adaptation de lutte contre la déforestation, les transferts de technologies, les règles de gouvernance et les financements ;
- Soit les désaccords sur la force juridique de l'accord obligent à se contenter de plusieurs décisions de CdP à force juridique faible non soumis à ratification par les parlements (avec dans ce cas probablement un maintien du Protocole de Kyoto par ses signataires) ;
- Soit les difficultés sont telles qu'il s'avère impossible d'arbitrer sur les textes de négociation et les responsables politiques devront trancher lors du segment ministériel à travers une déclaration politique finale.

Dans tous les cas la négociation devra se poursuivre en 2010. Plus le mandat issu de Copenhague sera ambitieux et clair, mieux cette phase ultérieure se déroulera.

Dans ce contexte d'incertitude, cette note de décryptage a été rédigée avec trois buts :

- Aider chacun à comprendre les enjeux de la négociation en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon trop technique ;
- Décrire l'état d'avancement de tous les points de négociation sachant qu'ils constituent des repères et des bases de travail qui évolueront fortement ;
- Eclairer les points possibles de convergence qui pourraient faciliter un accord.

Sommaire

1 - UN LABYRINTHE A CINQ ENTREES	8
• 1.1- L'entrée par les objectifs climatiques lors de la Conférence de Bali	8
• 1.2 - L'entrée par les engagements souscrits par les pays industrialisés dans le Protocole de Kyoto	9
• 1.3 - La 3 ^{ème} entrée par les moyens financiers	10
• 1.4 - La 4 ^{ème} entrée, le passage à l'action.....	11
• 1.5 - La 5 ^{ème} entrée, un accord entre grands pays en dehors du cadre de l'ONU.....	11
• 1.6 - Une confiance qui tarde à se construire	12
2. LA NECESSITE DE STABILISER LE CLIMAT ET L'ELABORATION D'UNE VISION PARTAGEE	13
• 2.1 - Le 4 ^{ème} rapport du GIEC	13
• 2.2 - L'entrée dans la négociation climat par l'élaboration d'une vision partagée sur le long terme.....	14
• 2.3 - La question de l'équité	15
3. L'ENJEU DES OBJECTIFS D'ATTENUATION	17
• 3.1- La réalité des performances des pays développés depuis 1990.....	17
• 3.2 - La prise de nouveaux engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto pour les pays industrialisés	19
• 3.3 - Une situation pour le moment bloquée	21
• 3.4 - Les progrès réellement possibles par les pays développés	22
• 3.5 - La tentation dangereuse de forcer l'accord par un niveau élevé d'engagements pour 2020	26
• 3.6 - Simulation des trajectoires possibles des pays développés sur une période 2020-2030	26
4. LES ACTIONS D'ADAPTATION A DEVELOPPER	28
• 4.1- Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et changement climatique	28
• 4.2 - L'adaptation au changement climatique enclenché.....	30
• 4.3 - Les points à régler.....	32
5. LES NAMAS : UN CONCEPT-CLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ATTENUATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT	34
• 5.1 - Vers un développement équitable et optimisé.....	34
• 5.2 - Vers des stratégies à bas niveau de carbone.....	35
• 5.3 - Les NAMAs : principes.....	35
• 5.4 - La nature des NAMAs et le périmètre couvert.....	36
• 5.5 - Les politiques et mesures qui pourraient constituer des NAMAs	37
• 5.6- Le financement et les modalités de validation des NAMAs	38
• 5.7 - Le registre et la gouvernance du mécanisme.....	39
• 5.8 - La période transitoire entre 2010 et 2012	40
• 5.9 - Le risque d'échec dans la négociation concernant l'atténuation	40
6. LE MECANISME REDD+	41
• 6.1 - L'intégration d'objectifs REDD+ dans la vision partagée.....	42
• 6.2 - Les limites d'un mécanisme REDD++	42
• 6.3 - Les conditions de réussites du mécanisme REDD+.....	43
• 6.4 - La gouvernance du mécanisme REDD+	43
• 6.5 - L'approche « phasée »	44
• 6.6 - Le financement.....	45

• 6.7- REDD+ et NAMAs.....	46
7. L'AGRICULTURE ET L'UTILISATION DES SOLS (LULUCF).....	47
8. LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES.....	48
• 8.1 - Les différents sujets en débat.....	48
• 8.2 - Des demandes de natures très différentes selon les pays.....	49
• 8.3 - Les priorités à dégager.....	49
• 8.4 - Propositions institutionnelles et instruments.....	50
9. LA REDUCTION DES EMISSIONS LIEES A L'AVIATION ET AU TRANSPORT MARITIME.....	51
10. LES FINANCEMENTS.....	51
• 10.1 - Les besoins de financement.....	52
• 10.2 - Les sources de financement.....	53
• 10.3 - La lutte contre le changement climatique dans son contexte économique.....	55
• 10.4 - Les bases éthiques d'une architecture de financement.....	57
• 10.5 – Rôles respectifs de l'argent public et de l'argent privé.....	58
• 10.6- Les mécanismes de Kyoto.....	60
• 10.7- Les principes d'utilisation des financements.....	63
• 10.8 - La détermination des règles d'attribution des fonds.....	65
• 10.9 - L'architecture financière.....	67
• 11.10 - Le système de respect MRV.....	69
• 10.11- Les difficultés de conclusion à Copenhague.....	70
11. LES POSITIONS DES PAYS.....	71
A – Les pays de l'annexe 1.....	71
• 11.1- Les Etats-Unis.....	71
• 11.2 - L'Union Européenne.....	73
• 11.3 - Le Japon.....	75
• 11.4 - L'Australie.....	75
• 11.5 - La Nouvelle-Zélande.....	75
• 11.6 - Le Canada.....	76
B - Les nouveaux pays inclus dans l'annexe B du Protocole de Kyoto.....	76
• 11.7- La Corée du Sud.....	76
• 11.8 - Le Mexique.....	76
C. Une implication croissante des pays émergents.....	77
• 11.9 - La Chine.....	77
• 11.10 - L'Afrique du Sud.....	78
• 11.11 - Le Brésil.....	79
• 11.12 - L'Inde.....	79
D. Positions des pays en développement.....	80
• 11.13 - Position du G77 + la Chine.....	80
• 11.14 - Position du Groupe Afrique.....	81
• 11.15 - Position du Groupe AOSIS.....	82
• 11.16 - L'Indonésie.....	83
• 11.17 - Le Costa Rica.....	83
• 11.18 - L'île Maurice.....	83
• 11.19 - Le Vietnam.....	84
12. UNE REFORME DES RELATIONS INTERNATIONALES.....	84
• 12.1 - La première question à solidarité obligatoire.....	84

• 12.2 - La nécessité d'une vision partagée.....	85
• 12.3 - Une transformation majeure du modèle de développement.....	85
• 12.4 - Une obligation de négociation nord-sud	85
• 12.5 - Une obligation de gouvernance collective renforcée dans le cadre des Nations-Unies	86
• 12.6 - L'importance d'une ratification par les parlements nationaux.....	88
13. L'ARCHITECTURE GENERALE POSSIBLE DU REGIME POST 2012.....	89
• 13.1 - La nature juridique possible de l'accord	89
• 13.2 - Une des options envisageables à la conférence de Copenhague de décembre 2009 : un accord politique	90
• Une transcription de l'accord politique à effectuer en 2010	90
14. LES QUATRE COMPOSANTES ESSENTIELLES DE L'ACCORD POSSIBLE A COPENHAGUE	90
• 14.1 - L'inscription dans un cadre juridiquement solide	90
• 14.2 - Des engagements 2012-2030 pour les pays industrialisés	91
• 14.3 - Les financements.....	93
• 14.4 - Une initiative en faveur de l'éducation, du transfert de technologies et de la recherche	95
• 14.5 - Un intéressement des pays en développement à l'action	95
• 14.6 - L'accord sur une vision partagée	97
Annexe 1 – La proposition de traité déposée par des ONG	99
Tableau 1. Résultats des pays de l'UE en 2007 (chiffres de l'UNFCCC)	17
Tableau 2. Où en sont les Etats par rapport à leurs engagements quantifiés?.....	18
Tableau 3. Ecart à l'objectif 2012 des pays Annexe 1 en 2007 (sans LULUCF).....	18
Tableau 4. Ecart à l'objectif 2012 des pays Annexe 1 en 2007 (avec LULUCF).....	19
Tableau 5. Etat des propositions d'engagement des pays Annexe 1 pour 2012-2020	20
Tableau 6. Effet pour 2020 des engagements proposés par les pays Annexe 1.	21
Tableau 7. Possibilités d'optimisation énergétique par pays et par secteur	24
Tableau 8. Délais de mise en œuvre de politiques.....	25
Tableau 10. Simulation d'un accord sur 2020 et 2030 sans LULUCF	27
Tableau 11. Simulation d'un accord sur 2020 et 2030 avec LULUCF	28
Tableau 12. Estimations des montants annuels nécessaires à l'adaptation	33
Tableau 13. Estimations financières par les pays et groupes de négociation	52
Tableau 15 : Estimation des besoins annuels de financement public international pour les pays en développement sur la période 2010-2020.....	74

1 - UN LABYRINTHE A CINQ ENTREES

On peut résumer la négociation à travers une image : celle d'un labyrinthe à cinq entrées.

● 1.1- L'entrée par les objectifs climatiques lors de la Conférence de Bali

La 1^{ère} entrée, celle par les objectifs climatiques, a été inspirée par le 4^{ème} rapport du GIEC. Elle fut tentée lors des conférences de Bali et de Poznań. Sans succès. Pourtant, le constat de l'évolution du climat exprimé par les experts du GIEC rend indispensable la stabilisation de ce dernier à 2°C au dessus du niveau préindustriel, parce qu'au-delà de ce niveau :

- la satisfaction des besoins en eau et en alimentation serait trop menacée, notamment dans les deux zones des tropiques du Capricorne et de Cancer, du fait de la chute de la pluviométrie ;
- la montée du niveau des océans menacerait très sérieusement les zones côtières les plus peuplées de la terre.



La Conférence de Bali, qui s'est tenue du 3 au 14 décembre 2007

L'argument était fort. Il tentait de fixer un cap correspondant à l'intérêt de l'Humanité. Pourtant, centrer le débat sur la « vision partagée » à partir d'objectifs climatiques à long terme n'a pas permis de dégager l'accord espéré. En effet, l'objectif de stabilisation du climat mondial, passant par une division par deux des émissions d'ici le milieu du siècle, proposé à la conférence de Bali en 2007, signifie un engagement de la totalité des pays. Or, aucune garantie de développement n'avait été proposée aux pays du sud en contrepartie de leur engagement. Dès lors, les pays en développement pointent la responsabilité historique des pays industrialisés et refusent de s'engager sur des objectifs de réduction qui entraveraient leur développement. Cette crainte a été exprimée maintes fois à la conférence de Bali par le G77. Sans recueillir l'attention escomptée. Cette notion de vision partagée renvoie à des notions d'équité, de confiance et de solidarité, de volonté de construction d'un futur commun. Une contribution de tous à la stabilisation du climat devra nécessairement combiner équité et droit au développement.

Le G8 de juillet 2009 a, pour la première fois, adopté une déclaration reconnaissant « l'avis scientifique selon lequel l'augmentation de la température moyenne au-dessus du niveau préindustriel ne devrait pas dépasser 2°C ». Ses membres s'accordent sur le fait que le défi que représente la lutte contre le changement climatique passe par une réduction d'au moins 50% des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial d'ici 2050.

Tout en reconnaissant l'utilité d'une vision commune et la légitimité du GIEC, les pays en développement regroupés dans le G77 avec la Chine ont refusé un cadre général de division par deux des émissions de gaz à effet de serre, faute de garanties sérieuses de développement et tant que les moyens nécessaires à leur développement ne sont pas mobilisés. La vision partagée constituait un point d'entrée valable, mais irréalisable au stade actuel de la négociation. En fait, elle relèvera plutôt d'un résultat à obtenir une fois la confiance, indispensable, établie par des avancées sur d'autres points de la négociation.

● **1.2 - L'entrée par les engagements souscrits par les pays industrialisés dans le Protocole de Kyoto**

La seconde entrée dans la nouvelle négociation, historiquement la plus justifiée, était celle de l'accomplissement par les pays industrialisés de leurs objectifs souscrits à Kyoto. Mais depuis longtemps chacun sait qu'il y a un double problème.

- ***D'abord, les Etats-Unis ne signeront pas le Protocole de Kyoto***

L'administration de Georges W. Bush avait quatre objections contre le Protocole de Kyoto :

- La mise en doute de la réalité scientifique du changement climatique ;
- L'idée, qui explique peut-être la 1^{ère}, était que la lutte contre le changement climatique serait défavorable aux intérêts économiques et au style de vie américain ;
- L'exigence d'implication des pays émergents ;
- Le refus coutumier des Etats-Unis d'un traité juridiquement contraignant assorti de sanctions dans le cadre de l'ONU.

Les deux premières objections ont été levées par l'administration du Président Barack Obama. Néanmoins, le dérapage des émissions américaines est tel que, malgré une volonté neuve mais réelle de réduire leurs émissions, il sera très difficile pour les Etats-Unis de revenir en 2020 à un niveau d'émissions inférieur à celui de 1990. Ils ont donc annoncé qu'ils ne pouvaient pas ratifier le Protocole de Kyoto, puisque l'objectif à atteindre était irréalisable d'ici 2012. Mais surtout, le département d'Etat -toujours hostile à l'idée d'un traité assorti de sanctions- maintient son refus. (*Ces points seront traités plus en détail au chapitre sur les positions des pays*).

- ***Ensuite, moins visible mais tout aussi grave, la plupart des pays industrialisés n'atteindront pas les objectifs qu'ils ont signés à Kyoto***

- Les pays de l'ex-URSS remplissent leurs obligations essentiellement du fait de la fermeture, après la chute du communisme, d'une partie de leurs installations industrielles. Les émissions de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie sont de ce fait en forte baisse.
- Cela concerne au sein de l'Union Européenne, par ordre d'écart, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Irlande et l'Italie. Cependant, il est probable que l'Union Européenne des 15 respectera ses engagements de Kyoto (-8% par rapport à 1990), grâce à quelques pays exemplaires comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, et à grands renforts de compensations (achat de crédits carbone et utilisation du MDP). Fin 2007, l'Union Européenne des 27 connaissait quant à elle une réduction de ses émissions de 9,3%, qui s'expliquait notamment par la chute des émissions des pays d'Europe centrale nouveaux adhérents (la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie).
- Les résultats de tous les autres pays de l'Annexe I sont décevants : le Canada, l'Australie, le Japon, la Suisse, la Norvège, l'Islande.

Globalement, les résultats attendus sont bien inférieurs aux modestes 5,2% d'objectifs moyens des pays de l'Annexe I fixés à Kyoto.

- **Une quantification des objectifs d'engagements acceptés et reconnus par tous les Etats**

La situation est paradoxale :

- Malgré des divergences sur les modalités d'application et de sanction, tous les pays industrialisés signataires du Protocole de Kyoto reconnaissent la nécessité d'engagements à long terme juridiquement contraignants ;
- Les clauses de conformité du Protocole de Kyoto vont être difficilement applicables, notamment à cause des reports massifs de réductions d'émissions non réalisées vers la seconde période d'engagement. Ils devraient être assortis d'un taux de restauration de 30% des quantités à rattraper (pénalité en nature) ;
- Chaque pays négocie ses objectifs sur la 2^{ème} période d'engagement en tenant compte de ses résultats, souvent médiocres, sur la première période et, en pratique, sans prendre en compte un rattrapage. Il faut néanmoins reconnaître que plus les périodes d'engagement sont courtes, plus les rattrapages deviennent difficiles ;
- En l'état, quasiment aucun pays ne se situe dans la trajectoire de réduction pour 2020 (par rapport à 1990) demandée par le GIEC en dehors des pays de l'ex-URSS et de quelques pays de l'Union Européenne (Allemagne, Royaume-Uni).

Evidemment, ces constats sur l'hétérogénéité des trajectoires et la faiblesse des résultats ne permettent de rallier ni les pays en développement, ni les scientifiques, ni les ONG, ni les médias. Cette 2^{nde} entrée dans la négociation n'est donc pas plus convaincante que celle par la vision partagée. Les engagements des pays développés n'ont pas réussi à constituer la base de la confiance politique d'entrée de négociation. Le sujet reste en l'état. Il sera l'un des points durs de la négociation à Copenhague.

● **1.3 - La 3^{ème} entrée par les moyens financiers**

Il était clair depuis le début de la négociation que, pour obtenir un accord, les piètres performances des pays de l'Annexe I devront être corrigées par de forts transferts financiers de la part des pays développés vers les pays en développement. Or, l'argent potentiellement disponible s'est évaporé avec la crise financière qui a divisé par deux les actifs des entreprises cotées en bourse et a affaibli ou reporté les offres financières. Elle a également poussé les gouvernements à lourdement s'endetter et à recentrer leurs moyens vers les questions économiques et vers des politiques d'emploi à effet immédiat. Ainsi, même le plan de relance chinois serait passé de 350 à 210 milliards d'euros. Les contributions financières risquent ainsi d'être faibles pour Copenhague. En sera-t-il autrement en 2010 ? Tout dépendra de l'évolution de la crise économique et financière (aggravation, stagnation ou relance). Un déblocage de la négociation par les moyens financiers tourne court.

Les PED invoquent leur droit à recevoir des aides. Ils exigent des ressources financières et technologiques suffisantes de la part des pays historiquement émetteurs et responsables du changement climatique pour prendre en charge des actions d'adaptation. Ils demandent aussi une indemnité pour compenser les dommages qu'ils subissent actuellement du fait des émissions non-maîtrisées des pays développés. A l'approche de l'échéance de 2012, les pays en développement sont toujours en attente de la plupart des aides promises à Rio et à Kyoto par les pays développés. La question des financements renvoie en effet à une question de confiance : les pays en développement rechignent à élaborer et réaliser de nouveaux programmes alors que les financements promis pour les précédents n'ont toujours pas été versés. En effet, il a été demandé aux pays les moins avancés d'élaborer des Plans d'Action Nationaux d'Adaptation : en octobre 2008, 38 pays avaient réalisé leur PANA mais les financements libérés pour les mettre en œuvre se sont seulement montés à 115 millions de \$US.

En plus de tarir des capacités de financements déjà maigres, la crise financière a entamé la confiance des pays en développement dans les mécanismes de marché. Or, ces mécanismes seront indispensables en complément des financements publics et des sources habituelles (qui n'ont pas su, jusqu'à présent, répondre aux attentes des pays en développement) afin de financer les actions rentables.

Le soutien financier aux efforts des pays en développement n'a donc pas permis de susciter la confiance nécessaire pour parvenir à un accord à Copenhague.

1.4 - La 4^{ème} entrée, le passage à l'action

Une quatrième voie s'ouvre : le passage à l'action concrète comme moteur du processus. Le seul point réellement positif de la négociation est la proposition d'un registre de NAMAs qui, en permettant un calibrage des actions en fonction de la situation de développement de chacun, encouragerait tous les pays à agir. Ce ne sera pas simple : il faudra convaincre les pays en développement, méfiants suite aux déconvenues passées, du bien fondé de ce mécanisme. Notamment en leur démontrant en quoi les NAMAs sont actuellement le meilleur moyen de concilier atténuation et développement.

Le passage à la pratique sera difficile. Faut-il des actions individualisées pour permettre souplesse, réactivité et adéquation aux situations nationales avec des financements indépendants ? Faut-il des plans ou programmes nationaux reliés à des négociations financières globales ? Dans l'un et l'autre cas, il faudra du temps pour élaborer ces actions et ces programmes. Leur mise en œuvre dépendra de l'éventail des modes de financement proposés, du niveau des contributions et des engagements de réduction des pays développés. Il faudra aussi intégrer la question des transferts de technologies et du renforcement des capacités. Une mise en mouvement de tous à la hauteur des enjeux nécessitera des savoir-faire de conception, de suivi, de vérification (dispositif MRV) qui ne pourront être consolidés d'ici à Copenhague. Cela prendra du temps. Si cette voie permettra certainement de construire la confiance, un travail considérable devra être entrepris pour les conférences suivantes afin de mettre en place un système équitable d'intéressement financier à l'action des pays en développement, en fonction de leur niveau de développement et de leur vulnérabilité.

1.5 - La 5^{ème} entrée, un accord entre grands pays en dehors du cadre de l'ONU

Au vu de ces blocages, un palliatif a été envisagé : sortir du cadre des Nations-Unies, et privilégier un accord entre grands pays. Vaut-il mieux renoncer à un accord international insuffisant ou privilégier des accords bilatéraux potentiellement efficaces ? Rien n'est moins sûr. Cette solution serait bénéfique à court terme si elle pousse à l'action les plus gros émetteurs hors d'un cadre contraignant qu'ils rejettent, mais d'offrirait pas de perspective pour associer les pays en développement et infléchir leurs émissions croissantes. Il existe ainsi des tentatives d'accord dans le cadre du MEF (Major Economies Forum), le G20 et d'autres cercles restreints réunissant les grands pays.

Les Etats-Unis ont favorisé cette voie, notamment par la conclusion d'un accord direct avec la Chine. La tentative américaine est claire, contourner l'ONU par des accords directs entre principaux émetteurs. De prime abord, la situation entre les Etats-Unis et la Chine présente des similitudes : l'un et l'autre veulent éviter de se voir fixer des engagements de réduction juridiquement contraignants. Le rapprochement des deux plus gros émetteurs de gaz à effet de serre s'est concrétisé fin juillet par la signature d'un « Mémoire » créant une coopération dans dix domaines liés à l'énergie, au changement climatique et à l'environnement (notamment l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, une utilisation moins polluante du charbon, le développement des voitures électriques, les bâtiments économes, la recherche et le développement -un accord bilatéral concernant les techniques de captage et séquestration du carbone est en préparation). Mais aucun objectif quantifié n'est mentionné dans ce texte fixant les « bases d'un dialogue sur le long terme entre les deux pays ».

Ce dialogue a pris une forme beaucoup plus concrète après la rencontre entre les présidents Obama et Hu Jintao en novembre. Elle a été suivie d'un engagement de réduction des émissions sur 2 échéances 2020 et 2030 (-17% et -42% par rapport à 2005) et par une décision exprimée le lendemain par la Chine de diminuer son intensité carbone par unité de PIB de 40 à 45% d'ici 2020.

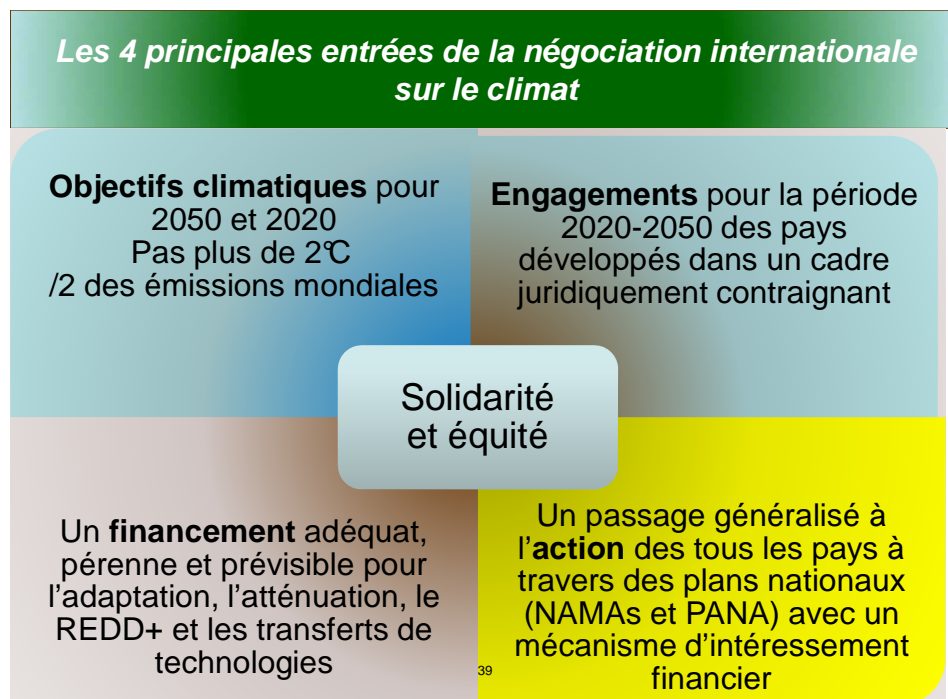
Il est évident qu'aucune des deux plus grandes puissances dans le monde, ne peut faire un pas en avant sans un pas équivalent de la part de l'autre. Mais ce type de négociation directe ne peut se substituer au processus des Nations-Unies. Sinon, on en reviendrait à une configuration des relations internationales en deux blocs, que leur situation et leurs intérêts particuliers pousseraient à s'entendre. Le grand risque serait de mettre de côté les autres pays émergents et en développement.

Cette stratégie côté chinois est loin d'être exclusive. En effet, la Chine exprime régulièrement deux préoccupations :

- D'abord, sa volonté de se situer au centre de gravité entre les pays industrialisés, dont elle fait maintenant partie et les pays en développement desquels continue de faire partie l'essentiel de sa population. Son intérêt politique est de se faire le porte-parole de ces derniers. L'Empire du milieu se tient donc au milieu.

- Ensuite, parmi les priorités de la Chine apparaissent le renforcement et la réorientation de son industrialisation. Elle insiste sur les transferts de technologies et notamment l'allègement des droits de propriétés, sujet tabou pour les Etats-Unis.

Une approche par une seule gouvernance climatique bicéphale semble une voie sans issue. Un refus confirmé par les pays émergents lors du MEF du mois de juillet : « Pas d'accord sinon international ».



1.6 - Une confiance qui tarde à se construire

A la veille de la Conférence de Copenhague, il n'existe pas encore de scénario menant vers un accord. Les pays industrialisés ont dévalué leur crédibilité du fait de leurs faibles performances en matière de réduction de leurs émissions et de l'extrême faiblesse de leur contribution financière. De leur côté, les pays en développement restent inquiets pour leur trajectoire de développement future du fait de la nécessité d'une division par deux des émissions d'ici 2050. Or, la mise en place des politiques sobres en carbone ne peut être reportée à plus tard. Le plus préoccupant est donc le manque flagrant de construction d'un processus de confiance. Celui-ci pourrait se baser sur :

- Des engagements de réduction des émissions des pays développés élevés et équitables, quitte à en allonger la durée ;
- Un système crédible de financements fondé sur des contributions prévisibles (contribution nationale à partir de critères de répartition, prélèvement, produit d'enchères) ;
- Une montée en puissance des contributions financières des pays développés pour la période 2010-2012, permettant un renforcement des capacités des pays en développement et l'élaboration de programmes d'actions ;
- Une extension du champ de la lutte contre le changement climatique dans les domaines de la déforestation, de l'adaptation, de la recherche et du transfert de technologies et un passage à l'action à travers des réalisations concrètes : mise en œuvre des PANAs, des NAMAs, et d'actions REDD+.

2. LA NECESSITE DE STABILISER LE CLIMAT ET L'ELABORATION D'UNE VISION PARTAGEE

2.1 - Le 4^{ème} rapport du GIEC

Le Groupe Intergouvernemental des Experts sur l'évolution du Climat (GIEC), qui représente la communauté internationale des scientifiques spécialisés sur le climat, a étudié les causes humaines du changement climatique et ses impacts actuels et potentiels. De son 4^{ème} rapport (2007), le GIEC a tiré un ensemble de conclusions -qui ont constituées la base des conférences de Bali et de Poznań- concernant l'urgence de lutter contre le changement climatique :

- 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 pour l'environnement mondial et pour la production agricole deviendraient insupportables et mettraient en danger l'approvisionnement en nourriture et en eau des régions les plus peuplées du monde.
- Une stabilisation de la température en dessous d'un accroissement de 2°C nécessitera une division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050. Ce qui implique que les pays industrialisés réduisent en moyenne leurs émissions de 80 à 85% à cette date.
- Enfin, pour assurer cette stabilisation, les pays développés devront réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020. Par inertie, le niveau de concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère continuera d'augmenter après que les émissions annuelles aient passé un maximum. Les émissions devront donc diminuer rapidement entre 2010 et 2020 afin de ne pas dépasser une concentration de 450 ppm de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

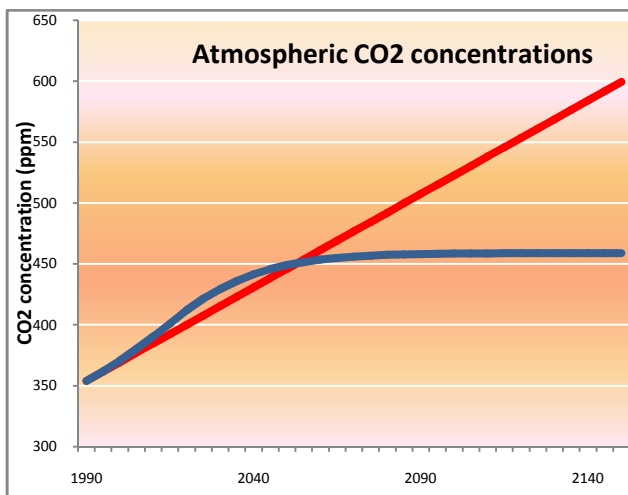
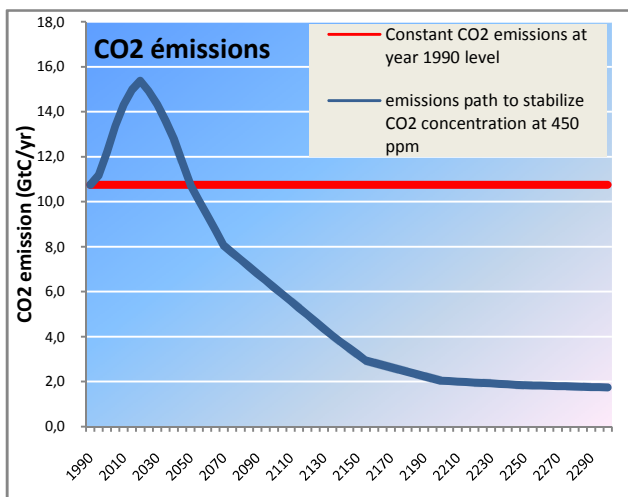


Illustration détaillée du 4^{ème} rapport du GIEC.

Les courbes rouges illustrent une trajectoire simple. Prenons comme point de départ une stabilité futures des émissions dans le siècle qui vient. Comme les pays en développement émettent peu et que la population mondiale va augmenter de moitié d'ici 2050, pour réussir cette stabilité du niveau d'émissions, les pays industrialisés devront baisser leurs émissions pour compenser ces augmentations.

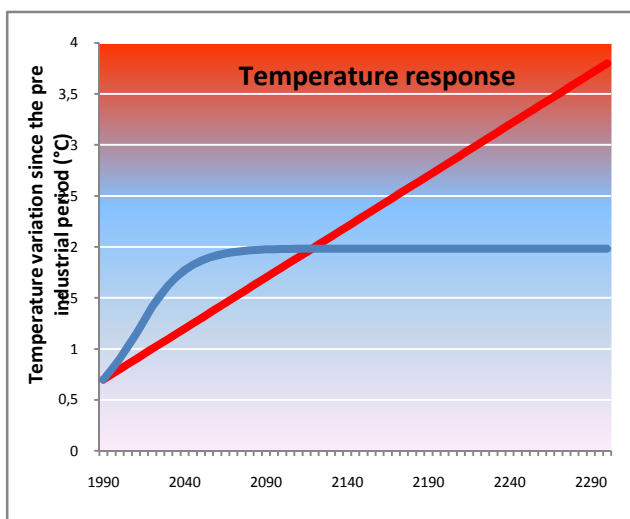
Malgré cette stabilité globale des émissions, il en résulte un doublement de concentration des émissions de gaz à effet de serre. La raison : une durée de séjour du CO₂ dans l'atmosphère de l'ordre de 120 ans. Ainsi une dose annuelle d'émissions donne une concentration croissante dans l'atmosphère.

Dès lors, on perd le contrôle du climat terrestre. Ce scénario est inacceptable.

Il faut donc prendre une autre option, celle des courbes bleues. Pour contenir le réchauffement à moins de 2°C, il faut maintenir la concentration dans l'atmosphère à 450 ppmv.

La trajectoire d'émission maximale est la suivante. Puisque les émissions mondiales ont augmenté d'un tiers depuis 1990, il faut maintenant que les émissions atteignent un maximum entre 2015 et 2020.

Il faudra ensuite que les émissions mondiales soient divisées par deux d'ici 2050.



La trajectoire qui y conduit passe inévitablement par une réduction de 24 à 40% des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés.

Les émissions devront à long terme ne plus excéder ce que la nature sait absorber. Un niveau qui n'est pas aujourd'hui clairement identifié.

Mais les derniers développements scientifiques mettent en évidence une nette aggravation des diagnostics du 4^{ème} rapport du GIEC. Le plafond 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 qui y correspondent ne semblent

plus suffisants. La prospective climatique ne porte plus seulement sur 2100 mais sur l'horizon 3000, et envisage des impacts plus permanents que ceux jusqu'alors estimés. Dès lors, il faudra probablement se fixer un réchauffement maximal de 1,5°C, donc une concentration maximale de 350 ppm. Il faudrait alors retenir des objectifs plus contraignants quant à la date du pic d'émission, aux objectifs de réduction pour 2020 et pour 2050 pour les pays industrialisés.

La prise en charge du changement climatique devient une préoccupation commune à toute l'humanité car elle en déterminera les conditions de vie. Pour les pays en développement, l'enjeu est maintenant de défricher la voie d'un nouveau mode de développement assurant leur développement économique et social avec le plus faible niveau possible de gaz à effet de serre.

2.2 - L'entrée dans la négociation climat par l'élaboration d'une vision partagée sur le long terme

La souveraineté climatique ne peut être qu'internationale. Le climat de la planète est indivisible. La question du changement climatique constitue dès lors le premier sujet à solidarité internationale obligatoire : aucun pays ne peut choisir la solution du « passager clandestin » et les actions d'un Etat, positives ou négatives, auront des répercussions sur tous les autres. Une stabilisation globale du climat ne sera donc garantie que par l'engagement de tous, dans le respect solidaire d'objectifs équitablement fixés et respectés. Du rapport du GIEC, une conclusion claire se dégage. D'une façon ou d'une autre, la nouvelle négociation devra se prononcer sur l'évolution du climat pour ce siècle. En quelque sorte, l'ONU votera un engagement portant sur la température terrestre pour 2100. Une incapacité à se prononcer reviendrait à accepter délibérément un dérapage. Mais le débat à Poznań sur la « vision partagée » quant aux objectifs climatiques à long terme n'a pas scellé l'accord espéré. Il est évidemment impossible de s'accorder sur un objectif de stabilisation du climat mondial, qui engage donc la totalité des pays, sans leur assurer une garantie de développement en retour. Aussi, cette entrée par la fixation d'objectifs climatiques a échoué, faute de confiance suffisante. Le travail à faire pour construire la vision d'un développement réussi sera donc considérable. Pour les pays en développement, notamment africains, un succès dans la négociation passera par des propositions très précises conciliant accès au développement des pays, infléchissement des émissions de gaz à effet de serre et adaptation au changement climatique.

• Objectifs climatiques à long terme et garanties de développement

Les pays du G77 se sont opposés à toute fixation d'objectifs à long terme portant sur toute l'humanité sans garantie concrète de développement : ainsi, les pays émergents refusent de prendre des obligations de réduction de leurs émissions, et les pays en développement sont hostiles à l'idée d'une inflexion de leur trajectoire d'émission. Pourtant, même si les pays africains ne contribuent qu'à environ 3,5% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, leurs choix actuels détermineront pour longtemps leurs émissions futures. Puisque l'avenir va se construire au carrefour entre satisfaction des besoins de développement, limites sur les ressources et exigence de stabilisation du climat, il faut s'engager sans tarder vers un nouveau mode de développement. Ce qui se profile est un vrai changement de civilisation. Or, l'histoire enseigne que le préjudice pour les sociétés, surtout pour les plus vulnérables, est encore plus grave si les virages ont été pris trop tard. Il est donc essentiel d'œuvrer à construire un développement pour tous vers une société à bas niveau de carbone.

- ***On tend de plus en plus vers l'acceptation d'un objectif à 2050***

Jusqu'à Poznań, la plupart des PED étaient réticents à prendre en charge les objectifs du GIEC pour 2050. Leur crainte était que ces objectifs servent à leur imposer des obligations contraignantes. Mais leur position a évolué, suite au constat que l'absence d'objectif à long terme affaiblirait la pression sur les pays industrialisés concernant leur prise d'engagements au titre du Protocole de Kyoto. L'acceptation d'un objectif à 2050 permettrait aussi de renforcer l'appui à l'élaboration des NAMAs et le soutien financier de la part des pays industrialisés.

Le G8 défend la position selon laquelle les pays Annexe 1 dans leur ensemble devraient réussir une réduction de 80%. Un tel objectif, s'il était amorcé en 2010, reviendrait à une réduction annuelle nette de 4% par an. De leur côté, les pays les plus victimes du changement climatique (Etats-îles du Pacifique et de l'Océan Indien, pays aux deltas de grands fleuves fortement peuplés et ceux menacés de désertification) et les pays les moins avancés posent des exigences plus fortes. Dans sa soumission au nom des PMA, le Lesotho propose un objectif pour 2050 de -95% pour les pays industrialisés. Le réseau des ONG soutient aussi cet objectif cependant loin de faire consensus et totalement inaccessible avec les techniques actuelles.

- ***Les objectifs de réduction à moyen terme pour se situer sur la trajectoire d'une division des émissions pour 2050***

Les pays en développement se sont ralliés aux exigences du GIEC, afin de pousser les pays développés, sur la base des analyses scientifiques, à respecter la fourchette de réduction de 25-40% d'ici 2020. Le G77 indique que ce niveau de réduction doit être respecté par l'ensemble des pays industrialisés, même dans le cas où certains pays ne prendraient pas d'engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto (c'est là un moyen visant à intensifier la pression sur les Etats-Unis).

Les principes d'équité et de responsabilité différenciée selon les pays, maintes fois réitérés durant les négociations, conditionnent l'acceptation des efforts à prendre en charge.

● **2.3 - La question de l'équité**

La question de l'équité notamment, au cœur du processus, détermine la prise d'engagements des pays de l'Annexe 1 mais la dépasse également, dans la mesure où elle pose aussi le débat de la nature et du niveau des contributions des pays non-Annexe 1.

Ainsi, la négociation préparatoire à Copenhague présente les caractéristiques suivantes :

- L'approche de la question de l'équité a été un thème politique présent en permanence dans les discours ;
- Pourtant, elle n'a fait émerger aucune approche concrète du sujet au sens où il n'y a réellement eu aucun débat structuré sur les critères qui détermineraient les contributions des différents pays en s'inscrivant dans un cadre équitable ;
- Les différentes formulations émises ont eu peu d'échos. La négociation se fera donc selon des critères politiques de rapport de force et à l'aveuglette.

On peut retenir quatre types d'approches :

- ***Une approche historique de l'équité***

Fortement défendue par l'Inde et le Brésil, cette approche souligne le fait que les pays industrialisés ont fortement contribué à l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Dès lors, ils ont contracté une « dette carbone » qui doit avoir pour contrepartie des obligations fortes de réduction des émissions de gaz à effet de serre tandis que les pays en développement doivent bénéficier, symétriquement, d'un droit à émettre dans le temps équivalent pour réussir leur développement. Cette démarche oublie toutefois que si émettre du CO₂ n'était jusqu'il y a quelques décennies nullement préjudiciable, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

- ***Une approche « optique » de l'équité***

Cette démarche empirique est celle qui fut adoptée dans la négociation finale de Kyoto, en fixant des objectifs à première vue proches entre pays industrialisés. La fixation d'engagements de réduction compris entre 6% et 8% pour les principaux pays industrialisés a donné une impression d'équivalence d'efforts. C'est par raccourci médiatique que l'équité des efforts est perçue à partir des chiffres

affichés, sans entrer plus en détail dans leur contenu (niveau de développement, densité de population, nature des ressources nationales, production électrique, rigueur climatique...). Pourtant, un même taux de réduction appliqué à deux pays dont l'un a un niveau d'émission par tête double de l'autre ne constitue pas une répartition équitable des efforts. Il faut d'ailleurs noter que la répartition des engagements de réduction à l'intérieur de l'Union Européenne avait été élaborée à partir de critères politiques et techniques et présentait en conséquence une forte disparité entre les taux de réduction d'émissions. Cette difficulté s'est amplifiée avec la nouvelle négociation :

- Les pays ayant laissé dériver leurs émissions tentent de faire bonne figure en proposant des objectifs de réduction pour 2020 (mais en changeant l'année de référence) ;
- Comme les écarts de niveaux d'émissions par habitant se sont creusés, réduire les émissions pour les pays ayant un niveau déjà faible devient nettement plus difficile que pour ceux qui ont encore peu agi.

Il est donc extrêmement préoccupant qu'aucune approche rationnelle de cette question n'ait été engagée, que ce soit à travers un mandat confié au Secrétariat de la Convention ou à travers une coopération d'organismes de recherche entre divers pays.

• **Une approche technique de l'équité**

Cette approche consiste à rechercher des critères techniques de comparaison. Depuis Rio, de nombreux travaux de centres de recherche ont abordé cette question.

Une approche technique de l'équité reviendrait à mixer différents critères qui ont été proposés en termes :

- d'émission par habitant ;
- d'émission par niveau de développement à travers une intensité carbone par unité de richesse (mesurée à travers le PIB) ;
- des ratios par unité de produit (kWh électrique, tonne d'acier, de ciment...) ;
- de contraintes géographiques et climatiques (besoins de chauffage, densité...).

A ce jour, ces travaux n'ont débouché sur aucun accord. Il sera pourtant nécessaire de trouver une solution permettant d'une part de déterminer quels sont les pays ayant rempli leurs engagements contraignants de réduction et, d'autre part, de prendre en compte la situation des économies émergentes et leur responsabilité croissante. Il faudra orienter le plus vite possible tous les pays dans la voie d'un développement faible en carbone.

Certains pays Annexe I comme le Japon proposent de calculer des objectifs, a priori non contraignants, qui visent la réduction de l'intensité carbone par unité de production ou par unité de matière produite des « *intensity targets* ». Ainsi, dans l'idée d'une répartition plus équitable dépassant l'actuelle classification des pays (Annexe I/non Annexe I) et afin d'impliquer les pays émergents (« les pays avec des moyens d'action, et contribuant à l'augmentation des émissions GES ») dans les politiques d'atténuation, le Japon propose des objectifs sectoriels de réduction du contenu carbone de la production notamment industrielle : par exemple, t CO₂/unité de PIB ou consommations d'énergie/unité de production.

• **Une approche en termes des moyens mis en œuvre**

A côté des approches précédentes, qui consistent en des obligations de résultats, une autre approche propose une vision de l'équité à travers les moyens mis en œuvre. Avancée lors de la préparation du Protocole de Kyoto, elle a échoué faute d'accord entre les pays sur des politiques et mesures décidées collectivement. Une telle démarche pourrait comporter l'engagement de programmes de recherche communs, l'instauration d'une fiscalité sur l'énergie ou sur le transport aérien. La proposition de NAMAs, qui consiste en la mise en place généralisée d'actions d'atténuation tout en laissant aux pays le choix de celles-ci, va dans ce sens, en encourageant directement la mise en œuvre des moyens.

Mais il existe de multiples asymétries nocives à l'équité : entre les pays producteurs d'énergie et ceux qui la consomment sans avoir la charge de son extraction et donc des émissions induites, entre les pays à forte industrie lourde et les pays devenus essentiellement consommateurs et tournés vers des activités tertiaires... Ainsi les délocalisations d'activités sont assimilées, dans les règles d'inventaires, à des efforts de réduction d'émissions, alors qu'il s'agit de déplacements d'émissions. Pour arriver à une représentation des pays réellement équitable, un travail important reste à réaliser.

3. L'ENJEU DES OBJECTIFS D'ATTENUATION

● 3.1- La réalité des performances des pays développés depuis 1990

La principale difficulté dans la prise d'engagements de réduction des émissions gaz à effet de serre des pays de l'Annexe I résultera de l'écart à la trajectoire fixée à Kyoto d'un très grand nombre de pays, notamment le Canada, les USA, l'Australie mais aussi de nombreux Etats européens (cf. tableaux ci-dessous). Dès lors, la plupart des pays ne pourront atteindre les objectifs proposés pour 2020 par le GIEC. Un accord entre les pays de l'Annexe I sur des engagements pour la période 2012-2020, même sur des bases réelles extrêmement élevées sur une période si courte, ne sera pas acceptable, car peu crédible pour les pays non-Annexe I. Un objectif au-delà de 20% pour la seule séquence 2010-2020 est, à ce stade, évidemment irréalisable.

Les résultats probables obtenus par l'ensemble des pays développés à l'ouverture de la CdP de Copenhague

Tableau 1. Résultats des pays de l'UE en 2007 (chiffres de l'UNFCCC)

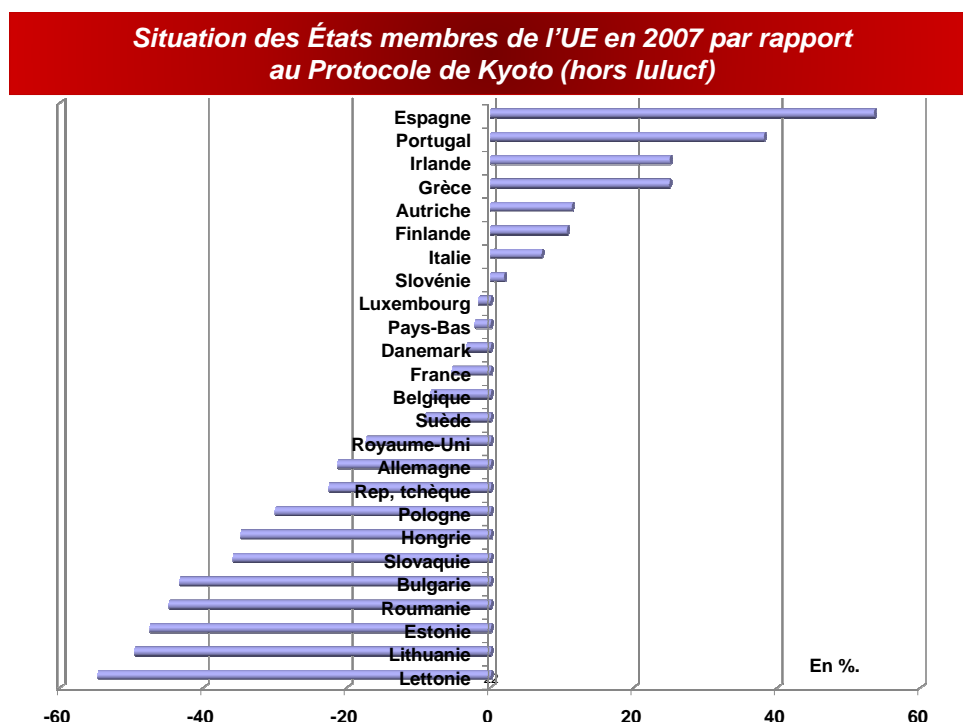
Pays de l'Union Européenne	Objectif Kyoto	Niveau réel de 2007 par rapport à 1990 sans LULUCF	Ecart à l'objectif Kyoto	Niveau réel de 2007 par rapport à 1990 avec LULUCF	Ecart à l'objectif de Kyoto
Allemagne	-21%	-21,30%	-0,30%	-20,80%	0,20%
Autriche	-13%	11,30%	24,30%	7,60%	20,60%
Belgique	-7,50%	-8,30%	-0,80%	-8,50%	-1,00%
Bulgarie	-8%	-43,30%	-35,30%	-46,40%	-38,40%
Danemark	-21%	-3,30%	17,70%	-5,60%	15,40%
Espagne	15%	53,50%	38,50%	55,30%	40,30%
Estonie	-8%	-47,50%	-39,50%	-60,30%	-52,30%
Finlande	0%	10,60%	10,60%	0,00%	0,00%
France	0%	-5,30%	-5,30%	-11,80%	-11,80%
Grèce	25%	24,90%	-0,10%	25,20%	0,20%
Hongrie	-6%	-34,80%	-28,80%	-36,40%	-30,40%
Irlande	13%	25,00%	12,00%	22,60%	9,60%
Italie	-6,50%	7,10%	13,60%	7,40%	13,90%
Lettonie	-8%	-54,70%	-46,70%	-478,30%	-470,30%
Lituanie	-8%	-49,60%	-41,60%	-59,70%	-51,70%
Luxembourg	-28%	-1,60%	26,40%	-6,00%	22,00%
Pays Bas	-6%	22,10%	28,10%	-2,10%	3,90%
Pologne	6%	-30,00%	-36,00%	33,20%	27,20%
Portugal	27%	38,10%	11,10%	30,80%	3,80%
République Tchèque	-8%	-22,50%	-14,50%	-21,60%	-13,60%
Roumanie	-8%	-44,80%	-36,80%	-52,40%	-44,40%
Royaume Uni	-12,50%	-17,30%	-4,80%	-17,80%	-5,30%
Slovaquie	-8%	-35,90%	-27,90%	-38,30%	-30,30%
Slovénie	-8%	1,90%	9,90%	-20,30%	-12,30%
Suède	4%	-9,10%	-13,10%	12,70%	8,70%
Union Européenne	-8%	-4,30%	3,70%	-5,60%	2,40%

Source : FCCC/SBI 2009

Ces constats n'incitent guère à l'action les pays membres de l'OCDE qui devraient prendre des engagements à partir de la seconde période d'engagement (Turquie, Mexique, Corée du Sud...). Des difficultés apparaissent également dans la négociation concernant une prise légitime d'engagements de la part de plusieurs pays non-Annexe I au Protocole de Kyoto. En effet, certains pays -comme les pays pétroliers du Golfe ou encore Singapour- ont des niveaux de PIB équivalents à ceux des pays industrialisés mais échappent aux engagements contraignants, alors que des pays à niveau de vie inférieur y sont assujettis (Kazakhstan par exemple). Les tableaux qui suivent montrent les performances réelles des pays entre 1990 et 2007, et les considérables écarts qui se sont creusés.

Ce tableau fait apparaître que les écarts d'émissions 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. L'Union Européenne devrait cependant réaliser l'engagement global souscrit à Kyoto (-8%, pour une UE à 15 pays, donc sans prendre en compte les douze nouveaux pays adhérents), et ainsi être un des seuls signataires du Protocole à atteindre ses objectifs.

Tableau 2. Où en sont les États par rapport à leurs engagements quantifiés?



On remarque de fortes divergences entre pays industrialisés. Le fondement de ces différences peut être expliqué par une typologie simple : il existe des pays « pleins » et des pays « vides » :

- **Les pays pleins**

Une première catégorie de pays de l'Annexe I regroupe des pays à forte densité démographique, à croissance démographique faible et ayant pour la plupart totalement épuisé leurs ressources de combustibles fossiles. Cette catégorie comprend l'Europe (au sens large mais sans la Russie), le Japon et la Nouvelle-Zélande. Pour eux le tournant historique n'a pas eu lieu à Kyoto en 1997 mais en 1973 avec le choc pétrolier, qui a constitué une rupture dans la conscience de ces pays. L'Europe et le Japon notamment s'y découvrent vulnérables, sans ressources en combustibles fossiles. Dès lors, confrontés à une crise économique grave, ils prospectent des voies nouvelles à même d'assurer leur croissance sans accroître leur dépendance énergétique. Trois stratégies majeures y ont contribué : le nucléaire, les énergies renouvelables et les économies d'énergie. Ainsi, quand la question climatique a pris de l'ampleur à la fin des années 90, l'Europe et le Japon ont renoué avec les politiques qu'ils avaient développées pour réduire leur dépendance pétrolière.

- **Les pays vides**

Par contraste, un second groupe rassemble des pays fortement industrialisés mais à densité démographique faible, essentiellement les USA, le Canada et l'Australie. L'abondance d'espace se traduit par des modes de consommation et d'urbanisme extensifs, gaspilleurs d'énergie. Ces pays disposant d'importantes ressources énergétiques n'ont pas trop souffert des chocs pétroliers des années 70 et n'ont jamais été confrontés de leur histoire à des processus de saturation. Leur croissance démographique forte ainsi que leur dynamisme économique les fait rejeter tout ce qui apparaît comme une entrave. La question climatique les confronte pour la première fois à une limite. Cette situation explique les rejets américain et australien.

Tableau 3. Ecart à l'objectif 2012 des pays Annexe B en 2007 (sans LULUCF)

Pays	Objectif Kyoto en %	Réel 2007 par rapport à 1990 sans LULUCF	Emissions par habitant en tCO _{2eq} (2005)	Taux probable annuel sur 2008-2009	Emissions probables 2009 (base 1 = 1990)	Variation par rapport à 1990
Union Européenne 27	-8%	-4,3%	8,98	-1%	0,94	-6%
Etats-Unis	-7%	16,8%	19,87	0%	1,17	17%
Canada	-6%	26,2%	17,30	1%	1,29	29%
Australie	8%	30,0%	18,71	1%	1,33	33%
Nouvelle-Zélande	0%	22,1%	8,58	0%	1,22	22%
Russie	0%	-33,9%	10,95	1%	0,67	-33%
Norvège	1%	10,8%	8,41	0%	1,11	11%
Suisse	-8%	-2,7%	6,32	-1%	0,95	-5%
Japon	-6%	8,2%	9,77	-1%	1,06	6%

Sources : FCCC/SBI 2009 et WRI 2005 (émissions par habitant)

Tableau 4. Ecart à l'objectif 2012 des pays Annexe B en 2007 (avec LULUCF)

Pays	Objectif Kyoto	Réel 2007 par rapport à 1990 avec LULUCF	Emissions par habitant en tCO ₂ 2005	Taux probable 2008-2009	Emissions probables 2009 (base 1 = 1990)	Variation par rapport à 1990
Union Européenne 27	-8%	-5,6%	8,98	-1%	0,93	-7%
Etats-Unis	-7%	15,8%	19,87	0%	1,16	16%
Canada	-6%	46,7%	17,30	1%	1,50	50%
Australie	8%	82,0%	18,71	1%	1,86	86%
Nouvelle-Zélande	0%	18,3%	8,58	0%	1,18	18%
Russie	0%	-40,3%	10,95	1%	0,61	-39%
Norvège	1%	-22,0%	8,41	0%	0,78	-22%
Suisse	-8%	0,5%	6,32	-1%	0,99	-1%
Japon	-6%	8,2%	9,77	-1%	1,06	6%

Sources : FCCC/SBI 2009 et WRI 2005 (émissions par habitant)

3.2 - La prise de nouveaux engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto pour les pays industrialisés

- **Propositions quant à l'amendement de l'article 3.9 du Protocole de Kyoto**

Si le Protocole de Kyoto ne connaît pas de date de fin, son annexe B fixant les objectifs de réduction des émissions des pays développés arrive à échéance fin 2012. L'objet de départ de la nouvelle négociation est donc de fixer de nouveaux engagements au-delà de 2012.

Un amendement à l'article 3.9 du Protocole de Kyoto (relatif à la révision des annexes), selon les propositions des pays, revient à ajouter des tableaux annexes incluant les nouveaux engagements. Il suppose une ratification du Protocole par les Etats-Unis, mais ne remet pas en cause la classification Annexe I/non Annexe I.

Les propositions exprimées dans la négociation reposent toutes sur l'hypothèse que la forme juridique du document sera celle d'une annexe au protocole actuel et proposent que la 2^{ème} période d'engagement se termine entre 2017 et 2022. La plupart des options présentées suggèrent de diviser la prochaine période d'engagement en deux sous-périodes pour inclure un reporting intermédiaire. Ce tableau constituerait un document juridiquement contraignant.

- **Les engagements proposés par les pays Annexe 1 pour la Copenhague**

Il existe maintenant un accord de principe entre les grands pays - exception faite des Etats-Unis qui maintiennent leur refus - sur l'avancée centrale du Protocole de Kyoto qu'est la prise d'engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

A travers plusieurs propositions successives, les pays de l'Annexe I de la Convention de Rio ont exprimés leurs objectifs. Dans une soumission conjointe, l'Australie, la Biélorussie, le Canada, l'UE, l'Islande, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Russie, la Suisse et l'Ukraine ont fait des propositions concernant leurs engagements en 2020. La Russie, bien que peu concernée par les obligations de réductions, a aussi fait une soumission. Pour les Etats-Unis, cet engagement prendrait une forme nationale (vote du Congrès).

Tableau 5. Etat des propositions d'engagement des pays Annexe B pour 2012-2020

PAYS	CHIFFRE BAS	CHIFFRE HAUT	Année de référence	INCLUSION DU LULUCF	STATUS
AUSTRALIE	-5%	-25% (20% via cap-and-trade et 5% de crédits internationaux)	2000	Oui	Annonce officielle le 4 Mai 2009
CANADA	-20%	-20%	2006	A décider	Annonce officielle
UE	-20%	-30%	1990	Oui pour l'objectif à -30%	Adopté par législation
JAPON	-15% (par rapport à 2005, effort domestique)	-25%	2005	Oui pour l'objectif à -25%	Annoncé en Septembre
NOUVELLE-ZELANDE	-10%	-20%	2006/1990	Oui sur la base des règles actuelles	Annoncé à Bonn en Août
NORVEGE	-30%	-40%	1990	Oui sur la base des règles actuelles	Annoncé à Bangkok en octobre
SUISSE	-20%	-30%	1990	Oui	La Suisse a annoncé qu'elle respecterait l'objectif UE
UKRAINE	-20%	-20%	1990	?	En pourparler
ETATS-UNIS	-1%	-17%	2005	Oui	En instance de vote au Congrès (Waxman-Markey)
RUSSIE	-20%	-25%	1990	?	Fixé par le Pt Medvedev

- **Le cas de l'Union Européenne**

Les nouveaux engagements de l'Union Européenne pour 2020 portent sur l'Europe des 27. Celle-ci ayant déjà réduit en 2007 ses émissions de 9,3%, l'objectif de -20% en 2020 représente un engagement supplémentaire peu élevé de 10,7% entre 2007 et 2020, c'est-à-dire sur treize ans. Ce qui équivaut à une réduction nette de 0,78 % par an. Un engagement de l'UE des 27 à -30% de réduction d'ici 2020 représenterait une réduction annuelle nette de 1,77%. Cet objectif serait atteignable à condition de prendre des décisions rapides, notamment dans le domaine crucial des transports.

Ce constat démontre que la plupart des pays - autres que ceux de l'ex-URSS et de l'Union Européenne – pourront difficilement s'inscrire dans la fourchette de 25 à 40% de réduction proposée par le GIEC pour 2020.

- **La question de l'année de référence**

Tandis que l'Europe et les pays du G77 continuent de considérer 1990 comme année de référence, les pays dont les émissions ont fortement dérapé pendant la 1ère période proposent de changer de date (USA, Canada, Australie). La comparabilité des propositions des pays est brouillée par les années de base retenues. Plus un pays a dérapé, plus il a tendance à retenir une date récente.

- **La prise en compte de l'absorption du carbone par la biomasse et les sols**

En outre, les objectifs réels dépendent fortement des règles de comptabilisation des puits carbone liés à l'usage des sols et des forêts (LULUCF) retenues pour la prochaine période. L'Australie compte énormément sur le LULUCF, mais à condition que les feux de forêts, dont elle est victime à intervalles réguliers, n'aient pas d'incidence sur la comptabilisation des puits de carbone. La réunion de Barcelone a montré l'absolue nécessité de fixer des règles communes.

● **3.3 - Une situation pour le moment bloquée**

Les débats ont été houleux car les objectifs agrégés proposés (voir tableau 5) n'atteignent qu'un maigre 19-23 % de réduction en 2020 par rapport à 1990, loin des -25 à -40% préconisés par le GIEC, ou des -40% exigés par la Chine et 37 autres pays en développement, et encore davantage des -45% requis par les pays AOSIS. Ces objectifs sont malheureusement irréalisables en dix ans. La prise généralisée d'engagements (hors UE) qui consisterait simplement à retrouver en 2020 la base de 1990 par une simple compensation des dérapages passés serait perçue par les opinions publiques comme un échec cuisant, qui bloquerait définitivement tout progrès de la part des pays émergents et des pays en développement. La pression qu'exerceront les scientifiques, les opinions publiques, les ONG et les PED devrait obliger les pays industrialisés à pallier à leurs engagements insuffisants par des offres convaincantes sur les autres termes de négociation.

Tableau 6. Effet pour 2020 des engagements proposés par les pays Annexe B.

Pays	Année de base des engagements	Réal année ref. (base 1=1990)	Objectif bas en %			Objectif haut en %		
			Objectif bas du pays pour 2020 par rapport à l'année ref.	Situation proposée par le pays 90/2020	Variation par rapport à 90	Objectif haut du pays pour 2020 par rapport à année ref.	Situation proposée par le pays 90/2020	Variation par rapport à 90
Union Européenne 27	1990	1	-20%	0,80	-20%	-30%	0,70	-30%
Etats-Unis	2005	1,173	-1%	1,16	16%	-17%	0,97	-3%
Canada	2006	1,479	-20%	1,18	18%	-20%	1,18	18%
Australie	2000	0,827	-5%	0,79	-21%	-25%	0,62	-38%
Nouvelle-Zélande	1990	1	-10%	0,90	-10%	-30%	0,70	-30%
Russie	1990	1	-20%	0,80	-20%	-25%	0,75	-25%
Norvège	1990	1	-30%	0,70	-30%	-40%	0,60	-40%
Suisse	1990	1	-20%	0,80	-20%	-30%	0,70	-30%
Japon	2005	1,124	-15%	0,96	-4%	-25%	0,84	-16%

- **Les raisons des propositions d'objectifs faibles de certains pays Annexe I**

Les pays industrialisés proposent des objectifs faibles pour les raisons suivantes :

- L'ampleur des dérapages sur la période 1990-2012 fait que beaucoup de pays vont pendant la 2^{ème} période d'engagement consacrer leurs efforts à rattraper le niveau de base de 1990 ;
- Ce phénomène collectif ne pousse pas les pays à s'engager plus les uns que les autres, il sera encore amplifié si les Etats-Unis maintiennent leur refus de signer le Protocole de Kyoto ;
- La plupart des pays retardent le moment d'un débat approfondi avec leur opinion publique sur l'amélioration des comportements individuels en matière de transport et d'énergie ;
- Ces prises de position sont amoindries par l'absence de débouchés de la négociation concernant les efforts communs de recherche, les options technologiques, les financements, les mécanismes de flexibilité... Autant de sujets qui faciliteraient les progrès de réduction ;
- La récession économique réduit également la visibilité de chacun quant aux moyens financiers disponibles et aux progrès possibles.

● **3.4 - Les progrès réellement possibles par les pays développés**

- **Un objectif de réduction net de 3%**

Pour la France, la loi sur l'énergie de juillet 2005 fixe un objectif de 3% de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre sur base de départ 2005¹. Le taux de réduction net le plus élevé soutenu sur une période longue en France fut de 1,2% par an (3% brut) entre 1973 et 1986, pendant la période des chocs pétroliers, et de 3,7% nets entre 1979 et 1986, avec la montée en puissance du programme nucléaire et la période d'efforts les plus intenses d'économie d'énergie.

Un tel objectif permettant d'atteindre 0,5 tC (ou un peu moins de 2 tCO₂ par habitant en 2050) sera d'autant plus difficile à atteindre pour un pays qui partirait d'un niveau élevé d'émissions et engagerait tardivement sa politique de réduction.

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 ; dans le cas d'une intensité carbone inférieure à 1, une croissance de ces émissions de seulement 2% permettrait de réaliser ces 3,5% de croissance économique ;
- d'autre part, développer des activités (substitutions d'énergie, économies d'énergie...) pour réduire encore ensuite ces émissions jusqu'au niveau fixé.

Dans l'hypothèse d'un objectif de réduction nette de 3% par an, alors, le niveau brut de réduction consistera à absorber en sus les effets de la croissance économique. Soit $(1-3\%) / (1+2\%) = 0.951$ ou 4,90% de réduction brute.

L'expérience indique qu'une amélioration de l'intensité carbone nette supérieure à 3% par an est très difficile à atteindre surtout dans des délais aussi brefs. Or, réussir une réduction de 80% des émissions des pays industrialisés pour 2050 nécessiterait en moyenne un rythme de réduction nette de 4% par an par rapport à la valeur de 1990. Pour un pays industrialisé ayant une croissance économique de 2% par an, cela revient, selon son intensité carbone tendancielle, 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.

¹ - Le calcul est le suivant : $0,97^{45} = 0,2539$ ce qui donne le facteur 4 pour la France.

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 si l'on tient compte de la demande énergétique tendancielle supplémentaire susceptible d'alimenter leur croissance économique).

Quatre 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, et/ou le développement de technologies comme la 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 dernières politiques ne sont réellement enclenchées quasiment nulle part et que les deux premières le sont très inégalement.

En pratique, il sera très difficile pour un pays de faire mieux que 20% de réduction des émissions dans la seconde période d'engagement, c'est-à-dire d'ici 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. Ce point sera développé plus loin.

- ***Les facteurs qui influent sur les possibilités d'évolution des différents pays***

Il convient maintenant d'avancer au-delà d'une représentation homothétique des émissions à partir de 2007 et d'analyser quelles pourraient être des projections équitables des pays de l'Annexe I. Les facteurs principaux de différenciation sont :

- ***La situation de départ***

Théoriquement, plus un pays a déjà progressé, plus sa marge de manœuvre se rétrécit. Néanmoins, en pratique, il s'avère que les potentiels dans le secteur des transports, des bâtiments, ou encore des énergies renouvelables sont considérables et similaires dans la plupart des pays.

- ***Les fortes différences de structure de production électrique***

D'un côté combustibles fossiles - charbon, gaz et plus rarement pétrole - et de l'autre côté, nucléaire, hydraulique et autres renouvelables.

- ***Les possibilités d'efficacité énergétique dans les différents secteurs d'activité***

Il y a de profondes différences dans tous les secteurs selon les pays en fonction de leur structure industrielle, leur géographie et leur climat.

- ***Les comportements individuels***

Les comportements individuels sont variables selon les sociétés, les cultures et les niveaux de vie des pays, avec une spécificité aggravante pour les pays à mode de vie extensif (Etats-Unis, Australie, Russie). 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.

- ***L'ampleur et les types d'agriculture et de forêts***

Les pratiques agroforestières ont une influence sur les quantités d'émissions de méthane, de protoxyde d'azote et sur les capacités d'absorption de CO₂.

En outre, les objectifs sont influencés par trois facteurs exogènes : l'évolution des prix des énergies, le recours à des mécanismes de compensation actuels et futurs (MDP,...) et la prise en compte des puits de carbone.

- **Les marges de manœuvre des pays selon les secteurs**

Tableau 7. Possibilités d'optimisation énergétique par pays et par secteur

Potentiel faible	
Potentiel moyen	
Potentiel élevé	

	Production d'énergie			Efficacité énergétique				Comportements et aménagement du territoire
	Production électrique	Substitution d'énergie	Renouvelables	Industrie	Bâtiments	Transports	Agriculture et forêts	
France								
Allemagne								
Royaume-Uni								
Italie								
Espagne								
Union Européenne								
Etats-Unis								
Canada								
Japon								
Australie								
Nouvelle-Zélande								
Russie								

Il est évidemment difficile de qualifier les marges de manœuvre des différents pays. Sachant que, par ailleurs, le poids de chaque colonne varie fortement d'un pays à l'autre.

- **Les marges de manœuvre dans le temps**

Cet angle d'approche est plus important encore que le précédent. L'un des aspects les plus graves de la négociation est l'absence 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'équipements, de construction de réseaux d'infrastructures ou de diffusion des résultats de la recherche.

Le tableau 7 permet de visualiser les temps de réponse des politiques. Ces délais correspondent à des politiques lancées toutes en même temps, à l'année de départ.



Tableau 8. Délais de mise en œuvre de politiques

	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	L'information du public, les méthodes de travail, la formation continue.	Les taxes et les mécanismes à effet prix, le renforcement des capacités.	L'arrivée à des postes élevés de jeunes formés sur de nouvelles bases.		
Les équipements de consommation courante		Eclairage et informatique renouvelés	Electroménager renouvelé	Parc automobile, équipements de chauffage renouvelés	
Les infrastructures			Mise en place de transports collectifs	Structuration de réseaux	Réhabilitation du parc bâti. Tissage de réseaux lourds de transports.
La production électrique		Mise en place significative des renouvelables.	Construction des équipements lourds de production, de transformation	Renouvellement significatif d'un parc électrique	
Les installations industrielles		Les changements de combustibles ; Les économies d'énergie	Les appareils industriels légers renouvelés	Changements de procédés issus de la recherche.	
Les débouchés de la recherche			Diffusion massive sur le marché d'une gamme nouvelle d'appareils		

Accélérer le changement en renouvelant les équipements de façon anticipée est possible, mais cela coûte cher pour des résultats sur un temps court. C'est bien moins efficace économiquement que la construction d'équipements nouveaux à longue durée de vie ou que la réalisation d'économies d'énergie.

De cette présentation simplifiée découlent les principaux pas de temps 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 les changements de comportements, la formation professionnelle et les investissements dans les économies d'énergie.
- Au delà de 10 ans, les capacités d'action augmentent nettement, puisque tous les types d'investissements lourds peuvent être décidés, réalisés et mis en service tandis que presque tous les biens de consommation courants sont renouvelés.
- A 20-25 ans, les capacités de transformation de nos sociétés sont considérables : des réseaux lourds sont construits et les avancées de la recherche se diffusent à grande échelle.

• **La situation des pays émergents**

On ne peut évidemment pas adopter le même raisonnement pour les pays émergents. Il faudrait pour ce qui les concerne distinguer différentes situations sociales. La Chine, par exemple, comprend de fait trois types de populations : une population de près de 100 millions de personnes au standard de vie occidental ; plusieurs centaines de millions de personnes formant une classe moyenne modeste, une population ouvrière urbaine insérée dans la société industrielle et plusieurs centaines de millions de personnes formant la population pauvre toujours en économie de subsistance. On ne peut leur appliquer des ratios de consommation et d'émission uniformes. Il faudrait aussi prendre en compte les contextes énergétiques et industriels très variables de ces pays émergents. La voie de progression des pays émergents passe par une réduction de leur intensité énergétique et carbone sur la base de telles analyses.

3.5 - La tentation dangereuse de forcer l'accord par un niveau élevé d'engagements pour 2020

Un accord entre les pays de l'Annexe I sur des engagements pour la période 2012-2020, même sur des bases extrêmement élevées sur une période si courte, ne sera pas crédible pour les pays non-Annexe I, car inatteignable. Cet irréalisme générerait un retour de bâton et une perte de crédibilité supplémentaire. De plus, les entreprises et les collectivités ne pourraient pas mettre en œuvre les actions escomptées aussi vite.

Face à cette situation, des conclusions s'imposent :

- Un objectif élevé sur courte période est inaccessible. Le chiffre de 40% proposé par les ONG et des pays en développement est inatteignable sauf à provoquer de graves conflits sociaux ;
- Un objectif même très élevé sur une période allongée est réalisable, à condition que les décisions soient prises rapidement ;
- Un bilan tous les cinq ans est indispensable afin d'éviter les attitudes dilatoires et de garantir à chaque pays que ses efforts sont justifiés, parce que semblables et simultanés avec ceux des autres pays ;
- Un système de pénalités financières crédibles fondé sur un principe de responsabilité, devra être mis en place : les pays présentant des retards sur leurs objectifs pourraient être amenés à abonder le fonds d'adaptation au titre des dommages occasionnés par l'aggravation du changement climatique ;
- Tous les gains possibles à court terme sont à privilégier afin de gagner du temps : séquestration du carbone dans la biomasse et dans les sols, réduction des émissions de méthane....
- Une seule issue : prendre des engagements sur deux périodes de négociation.

• Une seule issue : prendre des engagements sur deux périodes de négociation

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

- Suivre le mieux possible les trajectoires qui découlent des exigences scientifiques de stabilisation du climat. Il est clair que de nouveaux dérapages à l'avenir ne pourront plus être rattrapés et se solderont par des drames humains et écologiques. Et donc un surcroît de tension dans la négociation.
- Les pays industrialisés qui ont dérapé doivent pouvoir se remettre dans la trajectoire indispensable, ce qui est irréalisable d'ici 2020.

La seule solution équitable serait de proposer des engagements pour tous les pays à l'horizon 2030, année centrale d'une période de calcul 2027-2032.

Les progrès annuels de réduction des émissions devraient être, en moyenne, de l'ordre de 3% par an, c'est-à-dire d'un niveau proche d'une division moyenne par deux des émissions des pays industrialisés pour 2030 (*cf tableau suivant*). Cet objectif pourrait constituer l'objectif global fixé pour les pays industrialisés lors de la Conférence de Copenhague. C'est la voie suivie par les Etats-Unis avec l'engagement récemment pris d'une réduction de 42% pour 2030.

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

Les hypothèses sont les suivantes :

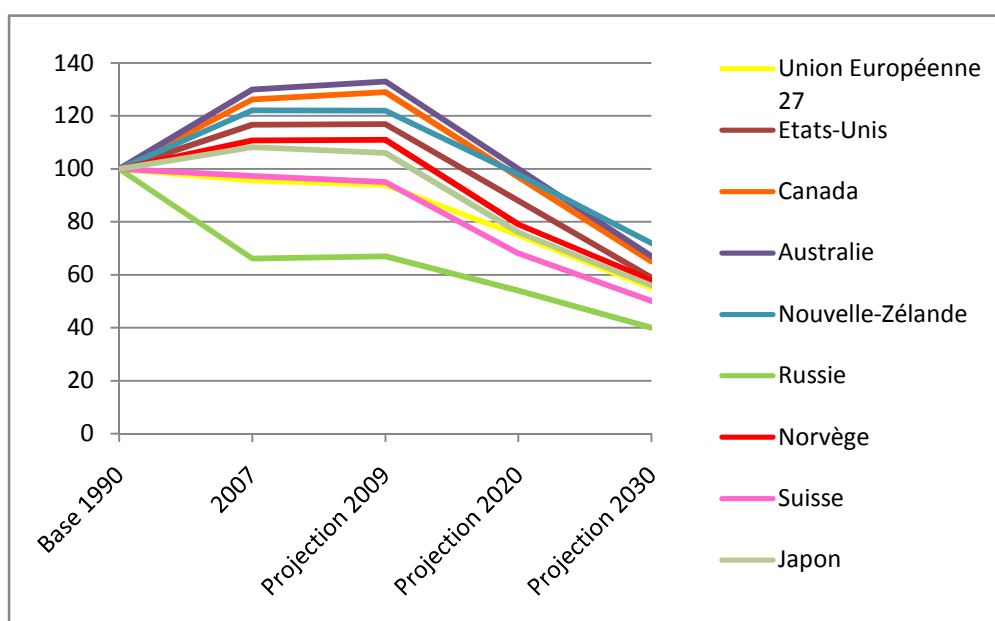
Un progrès moyen de réduction des émissions de 3% par an.

- **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 au démarrage.

- Des taux légèrement plus faibles pour l'Union Européenne et la Russie d'ici 2020, leur trajectoire étant conforme aux propositions du GIEC.
 - Une répartition des engagements entre les Etats-membres de l'Union Européenne après la conclusion du nouvel accord. La valeur reprise ci-dessous est celle de la fourchette haute de son engagement (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.

Tableau 9. Simulation d'un accord sur 2020 et 2030 sans LULUCF

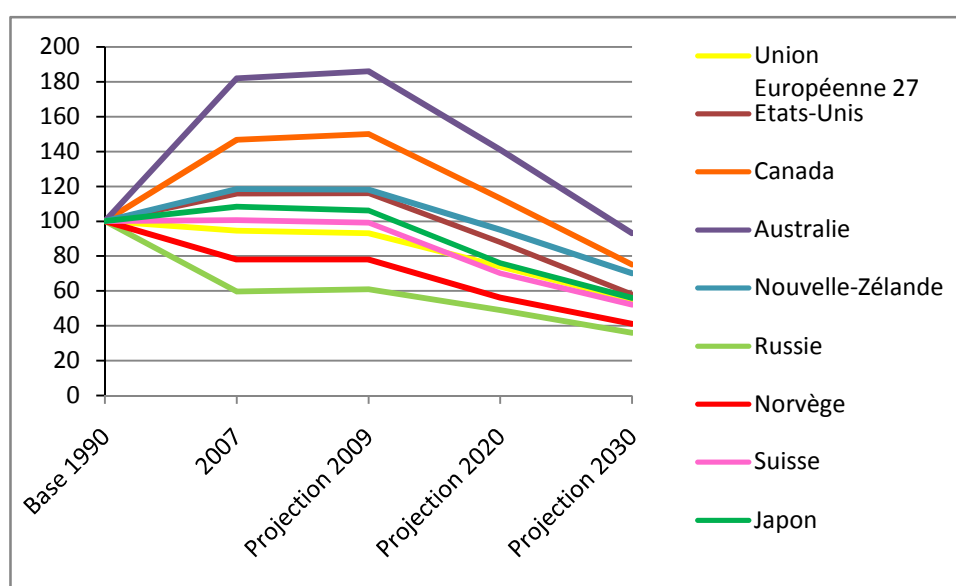
Pays	Taux simulation 2010-2020	Situation 2020 par rapport à 1990	Variation 2009-2020	Taux retenu 2020-2030	Variation 2020-2030	Variation 2010-2030	Variation 1990-2030
Union Européenne 27	-2,0%	0,75	-25%	-3%	-26%	-41%	-45%
Etats-Unis	-2,5%	0,88	-12%	-4%	-34%	-50%	-41%
Canada	-2,5%	0,97	-3%	-4%	-34%	-50%	-35%
Australie	-2,5%	1,00	0%	-4%	-34%	-50%	-33%
Nouvelle-Zélande	-2,0%	0,98	-2%	-3%	-26%	-41%	-28%
Russie	-2,0%	0,54	-46%	-3%	-26%	-41%	-60%
Norvège	-3,0%	0,79	-21%	-3%	-26%	-47%	-42%
Suisse	-3,0%	0,68	-32%	-3%	-26%	-47%	-50%
Japon	-3,0%	0,76	-24%	-3%	-26%	-47%	-44%



D'après les chiffres du FCCC/SBI 2009

Tableau 10. Simulation d'un accord sur 2020 et 2030 avec LULUCF

Pays	Taux simulation 2010-2020	Situation 2020 par rapport à 1990	Variation 2009-2020	Taux retenu 2020-2030	Variation 2020-2030	Variation 2010-2030	Variation 1990-2030
Union Européenne 27	-2,0%	0,74	-26%	-3%	-26%	-41%	-45%
Etats-Unis	-2,5%	0,88	-12%	-4%	-34%	-50%	-42%
Canada	-2,5%	1,13	13%	-4%	-34%	-50%	-25%
Australie	-2,5%	1,41	41%	-4%	-34%	-50%	-7%
Nouvelle-Zélande	-2,0%	0,95	-5%	-3%	-26%	-41%	-30%
Russie	-2,0%	0,49	-51%	-3%	-26%	-41%	-64%
Norvège	-3,0%	0,56	-44%	-3%	-26%	-47%	-59%
Suisse	-3,0%	0,70	-30%	-3%	-26%	-47%	-48%
Japon	-3,0%	0,76	-24%	-3%	-26%	-47%	-44%



D'après les chiffres du FCCC/SBI 2009

4. LES ACTIONS D'ADAPTATION A DEVELOPPER

4.1- Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et changement climatique



Dans les pays les plus pauvres, le changement climatique peut être ressenti comme éloigné des priorités des populations. Plus les conditions quotidiennes sont difficiles, plus l'accès au développement prend le pas sur la protection de l'environnement.

En 1987, le rapport Brundtland² a marqué une avancée majeure en établissant que la durabilité environnementale conditionnait un développement pérenne. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, établis en 2000 à New York, réaffirment ce lien en faisant de la durabilité écologique l'une des conditions du développement socio-économique. En effet, l'environnement constitue la source de ressources du développement pour de

² The Brundtland Report, "Our common future" published by the UN in 1987.

nombreux secteurs, agricoles ou forestiers, mais également pour les activités minières, industrielles ou encore tertiaires, urbaines et touristiques.

Les liens suivants existent entre la lutte contre le changement climatique et les OMD :

- Pour éradiquer la faim, la garantie de bonnes conditions climatiques est au moins aussi importante que l'accroissement des moyens techniques. L'adaptation de l'agriculture à de nouvelles conditions climatiques et l'accès des populations à des pratiques agricoles durables sont indispensables pour répondre aux besoins alimentaires de tous.
- La question de l'approvisionnement et de l'utilisation de l'eau est cruciale. Elle détermine les conditions sanitaires (diffusion de maladies liées à la consommation d'eau non-potable et à l'absence d'assainissement, favorisée par une insuffisance de combustible pour faire bouillir l'eau). Elle se traduit aussi par des inégalités de genre (le temps consacré, essentiellement par les femmes et les enfants, à aller chercher de l'eau et du bois de feu, qui réduit celui disponible pour l'éducation et les activités rémunérées).
- De nombreux problèmes environnementaux globaux – le changement climatique, la perte de biodiversité, la diminution des ressources marines – ne peuvent être résolus qu'à travers un partenariat entre pays développés et pays en développement.
- Il est également établi que le principal facteur de développement est le niveau général de formation et de cohésion sociale d'une population. La lutte contre le changement climatique, parce qu'elle implique de profondes transformations sur le plan de l'accès aux technologies, de l'initiative économique, de la prise en charge au plan local et des modes de vie, va nécessiter un grand progrès éducatif et culturel dans toutes les sociétés. C'est là une opportunité à saisir.

- ***Phases successives de développement et trajectoires d'émission***

Puisque la priorité des pays en développement est l'amélioration des conditions de vie des 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.

- 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 CO₂ 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 CO₂ par les plantes. Ainsi, des pays encore en développement mais touchés par la déforestation peuvent connaître des émissions déjà significatives de CO₂.
- 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, généralement 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 très largement la trajectoire d'émission d'un pays à long terme.
- La phase suivante de développement se caractérise par une priorité accordée 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 développement des activités de services et de communication. La croissance de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre peut être contrebalancée par les progrès d'efficacité énergétique. Les efforts de réduction des émissions doivent se focaliser sur le secteur des transports, qui continue seul de connaître 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 :

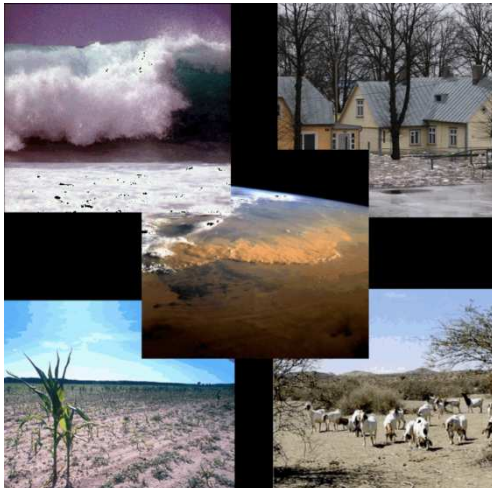
- L'entrée dans l'industrialisation est la phase où la progression des émissions est la plus forte ;
- Les choix et les investissements réalisés ont une durée souvent proche du siècle (bâtiments, sites industriels, infrastructures de transport) et auront un poids pénalisant dans le futur ;
- La tendance à la hausse des prix des énergies se traduira par un fardeau de plus en plus lourd pesant 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 un stade précoce deviendra un atout économique et jouera in fine un rôle d'accélérateur du processus de développement. 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 privilégiées une production sobre en carbone, ces pays exporteront leurs savoir-faire et leurs équipements performants sur les marchés mondiaux. Ils en tireront un intérêt économique et prendront la place de leaders. Les pays les plus pauvres ne sont pas dans ce contexte puisque peu intégrés dans les marchés mondiaux. Dans les premiers temps, l'impulsion d'un développement socioéconomique durable dans ces pays devra reposer fortement sur l'aide internationale, sur des accords commerciaux bilatéraux/multilatéraux avantageux, sur le volontarisme politique et sur un soutien institutionnel fort.



● 4.2 - L'adaptation au changement climatique enclenché

Le changement climatique ignore les frontières. De nombreux pays risquent de voir la totalité ou une partie de leur territoire submergée par les eaux à cause d'un phénomène qu'ils n'ont pas déclenché et sur lequel ils n'ont aucune prise. D'autres pays devront accueillir les premiers « réfugiés climatiques », victimes de la montée des eaux, de la diminution des ressources en eau et des pertes de récoltes. L'adaptation devient un enjeu de plus en plus crucial.



• **La reconnaissance unanime de l'importance de l'adaptation**

Alors que la question de l'adaptation n'était abordée qu'en termes généraux jusqu'à la mise en place du Fonds d'adaptation, le sujet connaît depuis une importance croissante dans les négociations, du fait ces dernières années de la multiplication d'événements climatiques gravissimes (inondations au Bangladesh et en Birmanie, canicule en Europe et en Australie, cyclone Katrina à la Nouvelle-Orléans...). Ceux-ci ont frappé l'opinion et

montré combien tous les pays étaient exposés. Le besoin d'adaptation est porté sur le devant de la scène par les pays les plus vulnérables (notamment les Etats-îles, les pays aux côtes basses et les pays arides notamment sahéliens), soutenus par les ONG. Pour ces pays, l'adaptation, critère majeur d'équité, doit être la priorité du nouvel accord. De cette exigence découle un besoin de capacité financière réellement opérationnelle.

La question de l'adaptation a avancé à Barcelone, lors de la séance de novembre. Le dernier non-papier rédigé sous forme juridique pourrait constituer une base de travail pour élaborer un accord sur l'adaptation à Copenhague.

Malheureusement, la question de l'adaptation intéresse davantage les pays bénéficiaires que les pays financeurs. Les pays développés sont plus mobilisés pour contribuer financièrement aux politiques d'atténuation dans les pays en développement qu'à celles visant l'adaptation. Ceci s'explique par le fait que les actions d'atténuation, qui influent à terme directement sur leur climat futur, sont au bénéfice de tous les pays et sont souvent économiquement plus rentables. L'adaptation répond elle avant tout aux seules préoccupations sociales des pays demandeurs (dans l'immédiat en tout cas).

- **Les actions d'adaptation**

Après quinze ans de préparation, les pays en développement demandent un accord sur les actions pour l'adaptation, en soulevant deux questions : Comment définir une action d'adaptation ? Quelles sont les actions qui seront financées ?

Les actions à mettre en place différeront fortement selon les pays, ce qui rend difficile la création d'une nomenclature uniforme des actions finançables. Si certaines, d'ordre organisationnel seront aisées à mettre en place pour peu de frais moyennant un soutien dans la préparation et la formation, d'autres coûteront très cher sans avoir un retour financier envisageable aux horizons économiques habituels. Si les mesures organisationnelles, réglementaires et comportementales sont peu onéreuses, elles exigent, pour être efficaces, un grand progrès éducatif et démocratique.

Les différences d'actions à mettre en place ne dépendent pas seulement de l'exposition des pays aux risques, mais également de leur niveau de développement, de leurs conditions géographiques, de leur type d'activité économique. L'adaptation recouvre en effet des aspects extrêmement divers.

Le dernier texte de négociation sur l'adaptation propose ainsi les catégories d'actions suivantes (sans préciser les financements associés) :

- la planification et la mise en œuvre d'actions d'adaptation du court au long terme, au niveau régional et national ;
- les évaluations, la gestion et le partage de risques : prévention, secours, reconstruction et aménagement ;
- la recherche et observation systématique des phénomènes climatiques ;
- le renforcement des capacités de planification, de collection d'informations et de mise en œuvre ;
- l'éducation, la formation, la sensibilisation ;
- le renforcement de la base institutionnelle : les mécanismes de coordination, les points focaux, les capacités institutionnelles nationales et locales
- le renforcement des systèmes écologiques et sociaux (diversification économique, actions législatives et administratives, protection des ressources naturelles...), par exemple, la transformation des pratiques agricoles, la gestion prudentielle des ressources en eaux, les ouvrages de protection côtières, l'adaptation des bâtiments ;
- la recherche-développement, la diffusion et le transfert de technologies pour l'adaptation ;
- les évaluations d'impacts, de vulnérabilité et les coûts-bénéfices de l'adaptation ;
- la mise en œuvre des actions identifiées dans les PANAs, les communications nationales, les évaluations des besoins technologiques (TNA), les stratégies de réduction de la pauvreté.

L'importance des savoir-faire indigènes et ancestraux et une plus grande égalité des genres sont également à prendre en considération lors de l'élaboration des projets d'adaptation.

● **4.3 - Les points à régler**

- ***Les désaccords sur la notion de « vulnérabilité »***

Les pays sont en désaccord sur la définition de vulnérabilité, ce qui implique de facto un désaccord sur le champ de définition et d'application de l'adaptation. Ainsi, si l'Arabie Saoudite souhaite une définition large de la vulnérabilité (au changement climatique et aux effets adverses des mesures d'atténuation), d'autres pays (l'UE en tête) veulent limiter le périmètre de l'adaptation au changement climatique seulement. Le dernier texte de négociation a retiré la plupart des références aux « effets adverses des mesures d'atténuation ». Le groupe de contact a tenté de désamorcer le conflit de définition en définissant la « vulnérabilité » de manière très large mais en différenciant les vulnérabilités dans les paragraphes relatifs au soutien financier et technologique.

- ***Gouvernance et forme de l'accord sur l'adaptation***

Depuis Barcelone, il ne reste plus que deux options concernant la forme de l'accord sur l'adaptation : il s'agira d'un accord-cadre ou d'un programme. Un accord-cadre serait plus intégré mais aussi plus complexe. Il aurait le mérite de distinguer l'adaptation des autres enjeux des négociations et de lui accorder un financement particulier. Un programme serait l'option la plus légère.

Concernant la gouvernance, les deux options principales du texte de négociation relatif sont:

- un comité d'adaptation avec une branche facilitatrice, une branche de conseil technique, et une branche de dissémination de l'information au niveau des pays ;
- un organe subsidiaire sur l'adaptation.

D'autres options sont présentées en annexe du texte de négociation.

- ***Le futur des PANAs***

La question des Plans d'Action Nationaux d'Adaptation (PANA), encore en suspens, fait l'objet de nombreuses critiques des Pays les Moins Avancés (PMAs) : sur les 1,7 milliard US\$ promis par les pays développés pour le financement et la mise en œuvre de ces plans d'adaptation, seuls 172 millions ont été versés jusqu'à présent.

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

- Une stratégie spécifique d'adaptation (voire intégrée à une stratégie de développement globale) ;
- Un volet adaptation dans des plans nationaux par secteur ;
- Une reprise des PANAs. Cependant le texte rédigé à Barcelone en fait peu mention.

A l'heure actuelle, les PANAs ne sont requis que pour les PMAs. Certains pays proposent de généraliser la stratégie d'adaptation (PANA ou autre) à tous les PED. En effet, un grand nombre de pays développés insistent sur l'idée que tous les pays sont concernés par l'adaptation. L'idée de la généralisation de stratégies d'adaptation à tous les pays fait son chemin.

Les pays sont majoritairement pour la création d'un centre international sur l'adaptation et pour le renforcement des centres régionaux pour l'adaptation. Ces centres permettraient de partager les meilleures pratiques, d'intégrer et d'optimiser les stratégies à l'échelle régionale, tout en désamorçant les conflits autour de la protection de ressources transfrontalières.

- ***La question des financements pour l'adaptation***

Le nouveau texte issu de la séance de Barcelone a transféré les débats concernant le financement de l'adaptation au groupe de contact sur les financements. Un certain nombre de pays, notamment en développement, demandaient pourtant le maintien du débat sur les financements dans le groupe de contact sur l'adaptation pour éviter que la question ne se retrouve noyée parmi d'autres enjeux financiers, ou que le financement sur l'adaptation ne devienne le parent pauvre du financement de l'atténuation. On constate un déséquilibre complet entre les besoins des pays en développement et les contributions volontaires des pays industrialisés, qui restent dérisoires, les besoins financiers étant près de 100 fois supérieurs aux moyens actuels. De nombreuses estimations financières ont été effectuées ces dernières années sur les besoins pour l'adaptation. Elles font apparaître des valeurs avec des écarts considérables, à la fois parce que le champ des actions varie selon les études et qu'il est difficile de distinguer les coûts et les surcoûts.

Tableau 11. Estimations des montants annuels nécessaires à l'adaptation

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

La contribution effectuée par l'Algérie au nom du groupe Afrique mentionne la nécessité d'une allocation de 67 milliards US\$ par an d'ici 2020 pour l'adaptation du continent. Les estimations effectuées par l'UNFCCC et la Banque Mondiale portent, elles, sur un flux annuel nécessaire d'investissements de 10 à 40 milliards US\$ au plan mondial.

- **La nature des financements**

Les pays en développement du G77 posent trois exigences :

- La majeure partie des financements pour l'adaptation doit être publique car les actions d'adaptation, souvent coûteuses et peu rentables sur le court terme, n'attireront pas les investissements du secteur privé.
- Il faut absolument distinguer aide publique au développement et financement pour l'adaptation. Les PMA et le G77 craignent une superposition des financements pour l'adaptation et le développement, et donc des montants globaux bien moindres.
- Les financements doivent être transférés sous forme de dons et non de prêts.

La question de la nature des financements est épineuse : les agences bilatérales poussent à une convergence entre aide publique au développement et fonds pour l'adaptation. Les Etats industrialisés veulent développer la pratique des prêts et limiter les transferts sous forme de dons. La nature des fonds dépendra entre autres des montants engagés par les pays industrialisés. Il reste également à déterminer quels pays auront à supporter les financements et comment comparer leurs efforts.

- **La nature des pays pouvant bénéficier des fonds**

L'autre question cruciale des négociations sera le choix des pays vers qui les financements seront dirigés en priorité :

- le traitement spécifique des pays les plus vulnérables et les moins avancés ;
- le type d'aide possible pour les autres pays en développement ;
- ceux avec des économies ou des territoires ayant une faible capacité d'adaptation.

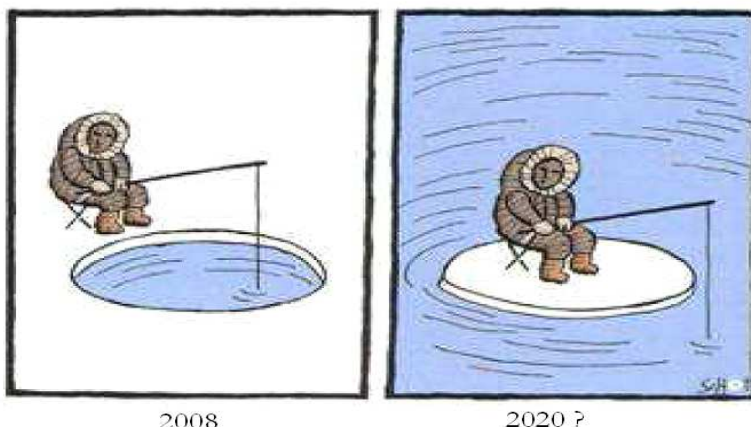
- **Gestion des risques et assurance**

Dans le dernier texte sur l'adaptation la proposition relative à la gestion et la réduction des risques porte sur l'élaboration d'un mécanisme international avec une composante assurance et prévention et une composante compensation. La proposition AOSIS pour un mécanisme avec plusieurs volets a été retirée du dernier texte.

- **Les risques d'échec de la négociation sur l'adaptation**

Il existe un risque d'hypocrisie si le thème de l'adaptation reste à l'état de discours et si les dotations financières qui y sont consacrées demeurent aussi maigres. En pratique, l'attribution des fonds pourrait être bloquée faute d'un accord effectif sur les critères d'attribution. Si cette question n'est pas traitée à un niveau satisfaisant, elle creusera le fossé Nord-Sud. De nombreux pays ont prévenu que sans accord sur l'adaptation - c'est-à-dire des moyens financiers et des critères d'attribution et de contribution satisfaisants- ils n'apposeront pas leur signature à un accord.

Savoir s'adapter



5. LES NAMAS : UN CONCEPT-CLE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ATTENUATION DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

● 5.1 - Vers un développement équitable et optimisé

Ces dernières décennies sont marquées par de profondes transformations : la mondialisation de l'économie, le développement des échanges, la menace climatique, le constat de la finitude des ressources, la crise financière... Autant de preuves de la nécessité d'un changement de voie de développement au cours de ce siècle. De ce point de vue, les enjeux du XXI^{ème} siècle diffèrent fortement de ceux des précédents.

- Les progrès scientifiques, l'accès à davantage de ressources ou encore les avancées de la médecine ont permis une croissance économique inédite dans l'histoire humaine. Mais les quatre cinquièmes de l'humanité sont restés à l'écart de ces avancées. Il faudra donc réaliser au XXI^{ème} la tâche inachevée du XX^{ème} siècle : l'équité de l'accès au développement. Cet objectif, indispensable, sera de plus en plus hasardeux à atteindre : alors que la démographie mondiale continue d'augmenter (les prévisions sont de 9 milliards d'habitants autour de 2060, soit moitié plus qu'aujourd'hui) et que tous les habitants, légitimement, expriment un désir croissant de développement et de confort, certaines ressources s'amenuisent et sont de plus en plus coûteuses. Il faudra donc réduire les émissions de gaz à effet de serre et, plus généralement, une pression sur l'environnement de la planète devenue intolérable pour les populations et les écosystèmes.
- De ce constat découle une question forte : « Quel système de valeurs morales, technologiques, économiques, individuelles et politiques permettrait de répondre à la fois aux attentes de chacun et aux nécessités collectives ? »

Une réponse prend forme actuellement : l'optimisation de l'utilisation des ressources. Faire en sorte que de chaque grain d'énergie ou de matière minérale ou biologique, on tire le meilleur usage pour chacun. C'est la nouvelle conception du progrès. 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.

• ***Le rythme temporel requis pour la transition vers une économie moins émettrice de carbone***

La prise en charge de la lutte contre le changement climatique nécessite d'avoir une bonne compréhension de la dimension temporelle du processus. La transition vers un développement à faible niveau de carbone prendra au minimum deux générations. Si le renouvellement d'un parc de véhicules est réalisé en une quinzaine d'années, la conversion de sites industriels s'effectue quant à elle sur cinquante ans environ, tandis que le remplacement du parc bâti d'un pays prend un siècle. Il faudra donc éviter à la fois tout retard dans l'engagement des actions. Les résultats à atteindre pour

2050 nécessitent tous une mise en mouvement rapide, justement parce qu'il ne faut pas sous-estimer les délais à respecter.

● **5.2 - Vers des stratégies à bas niveau de carbone**

La question d'un développement peu émetteur de gaz à effet de serre se pose à trois niveaux :

- Une synergie internationale, car c'est à ce niveau que s'élaborent et se diffusent les technologies à caractère générique ;
- Une cohérence de développement élaborée au plan national ;
- Une mise en œuvre locale, car c'est à ce niveau que se réalisent de nombreux investissements.

Sans que cela ne constitue des engagements contraignants de même nature que ceux qui portent sur les pays de l'Annexe I, un scénario de succès de stabilisation du climat à moins de 2°C par rapport au niveau préindustriel implique une modération de 15 à 30% des émissions des PED d'ici 2020 par rapport à leur trajectoire de référence (sans atténuation). Les pays industrialisés (Etats-Unis, Union Européenne, Japon...) donnent une place essentielle à l'inscription des pays en développement dans une stratégie de développement à bas niveau de carbone.

Les engagements des pays développés, qui consistent en des obligations de résultats sur leurs réductions d'émissions, ne concernent pas pour le moment les pays en développement, quels qu'ils soient. Toutefois, au vu de l'ampleur du défi à relever et de l'évolution rapide des économies émergentes, imaginer un cadre commun avec différents niveaux d'engagement pour préparer une convergence progressive de tous peut être une approche intéressante. Rien n'interdirait en théorie que tous les pays définissent et publient leurs plans nationaux de lutte contre le changement climatique dans un cadre commun. Outre l'échange d'idées, cela permettrait que certaines actions prennent l'ampleur de programmes mondiaux, donc à bénéfices collectifs, et favoriserait le développement d'une approche sectorielle transnationale.

● **5.3 - Les NAMAs : principes**

Les NAMAs (« *Nationally Appropriate Mitigation Actions* », ou « *Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale* » -MAANs- en français) sont présentées dans le Plan d'Action de Bali comme l'instrument central de la mise en œuvre de politiques d'atténuation dans les pays non-Annexe I.

Depuis, la négociation sur les actions d'atténuation à long terme s'articule autour de ce concept avec comme point de départ le principe de participation volontaire des pays en développement, de façon adaptée à la réalité et aux moyens de chacun. Le problème majeur est qu'aucun consensus n'existe sur la définition des NAMAs. Il faut notamment trouver un accord sur les caractéristiques techniques et sur les modalités de validation et de financement. Les discussions sur la forme des NAMAs sont liées à la question de la convergence à long terme des objectifs et de la catégorisation des pays : les pays de l'Annexe I veulent embarquer les grands pays émetteurs non-Annexe I dans le train de l'atténuation, tandis que ces derniers préfèrent pour le moment retarder au maximum toute obligation de rendre des comptes sur leurs politiques d'atténuation, tant en termes de résultats que de moyens.

Les Etats-Unis et l'Australie tentent de créer une distinction entre les « pays en développement » et les « pays en développement dont les circonstances nationales reflètent une plus grande responsabilité ou capacité » -ou « pays en développement majeur »-, mais sans succès pour le moment. En effet, les pays émergents (Chine, Inde et Brésil notamment) s'opposent fermement à toute refonte de leurs statuts, arguant du fait que ceux-ci ont été définis dans la Convention et le Protocole de Kyoto et doivent donc être respectés.

En pratique, les discussions en cours tournent autour de trois sujets :

- Le périmètre des NAMAs : les pays en développement, mené par le G77+Chine, se positionnent en faveur de NAMAs concernant exclusivement les pays non-Annexe I : c'est le principe réaffirmé par ces pays de « firewall » entre les actions d'atténuation des pays

non-Annexe I, essentiellement volontaires, et les *engagements* d'atténuation des pays de l'Annexe I (parfois appelés *NAMCs* pour *Nationally Appropriate Mitigation Commitments*)³ ;

- Le financement : les pays en développement veulent que ces actions volontaires fassent l'objet de transferts financiers et technologiques de la part des pays développés. L'ampleur des NAMAs serait proportionnelle aux moyens effectivement débloqués ;
- Un point qui semble faire consensus : le fait que les NAMAs devront être intégrés à la stratégie de développement durable des pays.

Les discussions sur le niveau de mesurabilité et de transparence et celles sur les financements externes sont indissociables. Si la plupart des PED (notamment l'Algérie et l'Afrique du Sud) reconnaissent le bien fondé de l'instrument, ils conditionnent toute action à un soutien réel, durable, prévisible et proportionné des pays industrialisés. Certains PED comme l'Inde déclarent refuser toute obligation de contrôle pour des actions non liées à des engagements. Cependant la mise en place d'un système de vérification en cas de financement externe sera indispensable. Une divergence est apparue à Bangkok entre certains pays en développement affirmant qu'un NAMA fait par définition l'objet d'un soutien technologique et financier (Pakistan, Inde, Chine et Bangladesh) et d'autres PED, comme le Chili et les AOSIS, qui souhaitent distinguer les NAMAs unilatéraux, permettant la reconnaissance internationale, des actions nationales volontaires des PED.

● **5.4 - La nature des NAMAs et le périmètre couvert**

De nombreuses questions se posent quant au périmètre des NAMAs :

- Doit-on conserver la démarche projet du MDP, ou passer à des actions intégrées dans le cadre de programmes nationaux multi-sectoriels ?
- Les NAMAs peuvent-ils/doivent-ils être des programmes d'action nationaux complets ? La Chine notamment voit les NAMAs comme des actions spécifiques et sans référence à une stratégie globale. A l'inverse, certains pays préfèrent présenter un programme national complet afin d'orienter eux-mêmes leurs demandes de contribution financière vers leurs priorités effectives de développement.
- Il faut aussi concilier le fait que le pays qui élabore les NAMAs ait la maîtrise de son programme et de ses priorités, et une limitation du débat avec les financeurs aux seules actions proposées à financement.
- Il s'agit également de définir les niveaux d'action reconnus par la communauté internationale. Ainsi, le Sénégal a rédigé une soumission en faveur de la reconnaissance des actions infra-nationales.
- L'idée d'un NAMA sectoriel mondial, encadrant toute une filière, est-elle recevable par les Parties ? Dans cette visée, les NAMAs devraient-ils être regroupés selon leurs similarités, ou par mode de financement ?
- Les NAMAs, regroupés dans des « national schedules » (*proposition australienne*), permettraient à la fois un engagement comparable et un traitement différencié des pays. Ils contiendraient des actions d'atténuation et des trajectoires d'émission.
- Le statut du MDP dans les NAMAs reste à définir : absorption du MDP dans les NAMAs ou maintien du MDP comme instrument distinct (probablement révisé par ailleurs) ?
- L'intégration de REDD+ dans les NAMAs comme moyen d'atténuation.
- La création de ponts entre les NAMAs, les plans d'action nationaux d'adaptation (PANAs) et les Technology Needs Assessments (TNAs). (*Proposition du Ghana*). Il faudra en effet articuler les mécanismes de financement pour les NAMAs et ceux portant sur les transferts de technologies.
- La prise en compte des effets adverses des mesures de lutte contre le changement climatique dans les politiques d'atténuation.

³ L'Indonésie propose de baptiser NAMACs (Nationally Appropriate Mitigation Actions and Commitments) les actions des pays développés.

Il est difficile d'envisager un mécanisme de financement international sans un cadre minimal de validation des actions. Or, les pays en développement sont globalement réticents à ce que leur politique climat soit soumise à une validation externe. Ils pourraient alors favoriser la prise en compte d'actions individualisées, permettant une plus grande souplesse dans la collecte de financements, sans attendre le bouclage d'un programme complet. Ainsi, la Chine envisage les NAMAs comme des actions spécifiques et sans structure globale.

A l'inverse, certains pays préféreraient présenter un programme national complet avec des priorités clairement structurées, afin d'orienter eux-mêmes leurs demandes de contribution financière en direction de priorités effectives de développement. Ils pourraient mixer des actions d'atténuation des émissions et des actions d'adaptation dans un même programme, et ainsi éviter que les financeurs internationaux privilégient uniquement les actions d'atténuation des émissions et les actions les plus rentables.

Certains pays craignent que -sous couvert de NAMAs prenant la forme de plans nationaux- les institutions internationales soumettent les pays à des obligations strictes comme pour les plans d'ajustements structurels, à l'image de celles souvent exigées par le FMI en contrepartie de financements. Ce à quoi beaucoup de pays se refusent au nom du principe de souveraineté nationale.

Il faut donc parvenir à ce que le pays qui élabore les NAMAs garde la maîtrise de son programme et de ses priorités et que le débat avec les financeurs reste limité aux actions proposées à financement.

Les principales options concernant la variété de taille des actions et des projets à prendre en charge et l'utilité de grouper des actions semblables ou formant une filière sont les suivantes :

- ***Des actions indépendantes***

Elles fonctionneraient sur le mode du MDP programmatique (des actions individualisées avec des réductions d'émissions précisément estimées) et seraient soutenues par des financements publics ou privés.

- ***Des actions à caractère plus global correspondant à des secteurs, à des branches économiques***

Ces actions feraient l'objet de programmes dont l'efficacité pourrait être estimée secteur par secteur. Cela faciliterait le calcul des réductions, l'analyse des coûts et les comparaisons internationales. Le Japon milite pour cette option. La fixation de NAMAs pourrait prendre la forme d'une distribution d'objectifs de réduction de l'intensité carbone par unité produite aux pays émergents.

Il faudra également reconnaître dans ce cadre le rôle décisif des collectivités locales et régionales.

- ***Des programmes nationaux***

Cette option correspond à des programmes d'envergure nationale. Il s'agirait alors de véritables plans nationaux d'atténuation. Ces programmes garderaient leur caractère volontaire sans impliquer d'obligations contraignantes de réduction des émissions. Les NAMAs pourraient toutefois constituer une obligation de moyens en rendant l'établissement d'un programme obligatoire pour tous les pays (surtout les pays émergents). Plusieurs pays de l'Annexe 1 poussent vers une définition plus globale des NAMAs (Union Européenne, Etats-Unis, Japon) : les programmes nationaux de NAMAs seraient conçus comme de véritables plans stratégiques nationaux vers un développement à bas niveau de carbone. De façon pragmatique, l'élaboration d'un plan national, même engagée globalement, sera mise en œuvre par étapes. Les actions qu'il regroupera ne pourront pas être entreprises toutes en même temps.

● **5.5 - Les politiques et mesures qui pourraient constituer des NAMAs**

- l'efficacité énergétique dans tous les usages ;
- une production électrique à bas niveau de carbone. L'inclusion du nucléaire et du grand hydro-électrique est contestée par de nombreux pays qui considèrent ces technologies incompatibles avec le respect de l'environnement ;
- l'accès à l'électricité pour tous, notamment grâce au recours aux énergies renouvelables ;
- la diffusion d'équipements domestiques et de biens de consommation à bas niveau de carbone ;

- la qualité de construction neuve et la réhabilitation du patrimoine bâti existant ;
- la réduction des consommations de bois de feu dans les pays exposés à la déforestation et à la désertification ;
- le développement d'une agriculture adaptée au changement climatique et davantage productive ;
- la valorisation des déchets et la réduction des émissions de méthane ;
- l'amélioration des procédés industriels, notamment dans les industries extractives et de première transformation des matières premières ;
- la diffusion de véhicules peu émetteurs ;
- une amélioration des transports, notamment urbains et le fret sur longue distance.

● **5.6- Le financement et les modalités de validation des NAMAs**

L'articulation de ces deux thèmes est au centre de la question de la nature du mécanisme de coordination international qui favoriserait, dans le cadre des Nations Unies, le développement de stratégies de développement à bas niveau de carbone dans les pays non-Annexe 1. Concrètement, il faut définir les modalités de ce mécanisme : type d'instances et modes de gouvernance, conditions de financement, suivi du financement, nature des sanctions en cas de non respects des accords.

L'expérience du MDP a montré que selon les critères retenus pour l'accès des projets à des financements internationaux, certains secteurs, types d'actions ou pays sont plus ou moins favorisés. Parmi les questions ouvertes figure donc la possibilité d'utiliser le mécanisme des NAMAs pour encourager la définition et la mise en œuvre de stratégies globales de développement durable et pour flécher les priorités globales, en créant un effet de levier au niveau international dans certains domaines : énergies renouvelables, qualité de construction, usage des transports collectifs...

● ***Le financement***

La question du niveau global des contributions financières en faveur des NAMAs est essentielle et devra, dans un souci d'équité, prendre en compte les différences de capacité de financement au sein des pays non-Annexe 1 en proposant une modulation du soutien : élevé pour les pays les moins avancés, modéré et ciblé pour les PED au niveau de vie par habitant plus proche de ceux des pays industrialisés. Les modalités de mise en œuvre ne devront pas répéter les erreurs du MDP, et faire en sorte que les financeurs ne ciblent pas que les actions les plus rentables à court terme et les pays les plus développés.

Selon le rapport du secrétariat de L'UNFCCC, le besoin de financement des PED est évalué à 200 milliards de dollars d'ici 2030. Il sera essentiel de mixer les formes de concours financiers en fonction de la réalité économique des projets (aide publique au développement, mécanismes de marché, épargne nationale, secteur privé).

Il a été proposé que les pays développés puissent financer des actions NAMAs sous la forme de compensation (« offsets ») par rapport à leurs actions nationales. L'une des formules consisterait à plafonner le recours aux compensations par rapport aux réductions domestiques effectives. Les pays AOSIS sont hostiles à cette proposition tandis que l'UE y est favorable. Un autre point majeur est celui du niveau de prise en charge -coûts totaux ou « incrémentaux »- des actions. La Convention (*Art. 4.3*) prévoit une prise en charge de la « totalité des coûts incrémentaux ». La prise en charge des coûts totaux est en discussion concernant les PMA.

La très grande majorité des projets et programmes prévus dans les NAMAs sont d'abord des projets de développement ayant des co-bénéfices en termes d'atténuation ou d'adaptation. Dans la pratique, il sera très difficile de séparer dans le financement ce qui relève du développement et ce qui relève du climat. Ce travail supplémentaire, assez complexe, ne peut que retarder la prise de décision des financements des NAMAs alors qu'une décision rapide et efficace est indispensable.

● ***La validation : critères et niveau de transparence***

L'expérience du MDP a montré que les mécanismes de financement pouvaient d'une part induire des biais dans le type d'actions sélectionnées avec un déséquilibre dans la répartition des actions entre les secteurs et une faible cohérence globale et d'autre part favoriser les actions à court terme et les actions les plus rentables. D'importantes difficultés méthodologiques sont à prévoir concernant la

quantification des actions d'atténuation. Le choix des indicateurs permettant de prendre en compte les réductions d'émissions sur la durée n'est pas encore arrêté. Enfin, la question des sanctions en cas de non-respect des accords reste ouverte.

- **Une synthèse possible : un système à géométrie variable**

La négociation pourrait s'orienter vers une classification en trois catégories :

- Des NAMAs « unilatéraux » mis directement en place par les pays sur leurs capacités propres de financement dans un cadre national. Ces actions devraient figurer dans les communications nationales et être évaluées par les autorités nationales elles-mêmes ;
- Des NAMAs avec soutien international (dans le cadre de l'UNFCCC, les financements multilatéraux ou bilatéraux) ;
- Des NAMAs faisant l'objet d'attributions de crédits, échangeables sur les marchés carbone. Ils pourraient inclure des actions associées à des « no-lose targets » : des objectifs sans caractère contraignant seraient ainsi proposés aux pays en développement. Si les objectifs d'atténuation des émissions sont dépassés, alors ces pays pourraient monnayer sur le marché du carbone les émissions réduites en sus de l'objectif fixé. Le terme de « *matching platform* » -ou « *matching entity* »- est parfois utilisé pour désigner un système très ouvert de mise en correspondance entre des porteurs de projets (relayés au plan national) et les investisseurs (secteur privé, bailleurs, aide publique...).

● **5.7 - Le registre et la gouvernance du mécanisme**

- **Le registre et le suivi des actions**

Les NAMAs, quelle que soit leur forme, devront faire l'objet d'un registre pour comptabiliser et suivre les actions. Ainsi, le G77 demande la prise en compte -donc l'enregistrement- des NAMAs, y compris de ceux qui ne bénéficient pas de soutien financier externe. Un registre international, géré par l'UNFCCC, serait établi.

La déclaration, effectuée auprès du secrétariat de l'UNFCCC, comprendrait la présentation des actions proposées pour le registre, le niveau du soutien demandé et les émissions évitées par rapport à la tendance.

- Le registre pourrait être initialisé avec une liste indicative d'actions-types et des informations sur les hypothèses, la méthodologie, le calcul des émissions évitées...
 - Les actions seraient ensuite soumises à une démarche MRV pour en vérifier l'application effective. Il en serait de même pour les actions financées via la finance carbone ;
 - Des rapports annuels seraient effectués avec mesure des résultats tous les deux ans ;
 - Le suivi des actions devrait inclure le suivi de leur financement effectif ;
 - Les transferts de technologies et les actions de renforcement des capacités seraient mesurés ;
 - Les pays industrialisés devraient établir un rapport annuel de leurs soutiens apportés.
- **Les institutions qui pourraient être créées pour assurer la gouvernance des NAMAs**
 - Un Panel technique en charge de la validation des propositions de NAMAs, afin qu'elles soient proposées au mécanisme de soutien financier et technologique ;
 - Un organe de l'UNFCCC dédié à l'atténuation (Organe exécutif sur la finance et la technologie pour l'atténuation ou EBFTM) ;
 - Des agences nationales de coordination, chargées dans chaque pays de la coordination et de l'élaboration des actions (dans une démarche sectorielle de type programmatique), de leur agrégation au niveau national (en cas d'actions locales), ainsi que d'une fonction de support visant la conformité des dossiers aux règles définies par l'UNFCCC. Ces agences assureraient également une large participation des secteurs publics et privés ainsi qu'une utilisation efficace et équitable des fonds.

● **5.8 - La période transitoire entre 2010 et 2012**

Trois années s'écouleront entre la CdP de Copenhague et l'entrée en vigueur du nouveau régime au 1^{er} janvier 2013. Une phase préparatoire permettrait aux pays et aux acteurs de se préparer et servirait de phase de rodage pour les institutions et outils à mettre en place. Il est évident que les pays en développement qui bénéficieront en pratique des nouveaux dispositifs seront ceux qui y seront le mieux préparés, notamment par la qualité de l'élaboration de leurs NAMAs. Une décision de la CdP à Copenhague déclencherait une phase pilote à démarrage immédiat (« *fast start* ») et les actions préenregistrées seraient validées a posteriori, une fois les règles précisément définies. Il s'agit là d'une question essentielle sur le plan de l'équité. Il faut en effet que les pays en développement les moins avancés disposent d'une phase préparatoire, indispensable à la maîtrise des nouveaux mécanismes, pour ne pas répéter les inégalités d'accès au MDP.

● ***La nécessité d'une préparation intense pour l'Afrique***

L'objectif de la négociation étant la généralisation du passage à l'action, la réalisation d'études sectorielles préparatoires s'affirme de plus en plus comme la bonne option, tant pour l'adaptation que pour l'atténuation. Ces aspects sont ceux qui concerneront le plus les pays africains.

La négociation portera donc, au-delà de la CdP de Copenhague, sur des éléments quantitatifs et organisationnels, notamment l'élaboration des NAMAs par les pays et les niveaux de contributions financières (fonds, mécanismes de Kyoto, contribution des Etats). C'est pour ces aspects que les résultats des travaux sectoriels seront décisifs. Les apports de ces études dans le cadre du projet Nectar porté par l'OIF et l'IEPF devront apporter leur contribution au débat en 2010.

● **5.9 - Le risque d'échec dans la négociation concernant l'atténuation**

Un échec des négociations, réel, s'expliquerait notamment par :

- Un manque de confiance des différentes parties du fait d'un dispositif trop complexe ;
- Un sentiment de méfiance des PED face à attitude trop sélective des pays industrialisés, prolongeant ainsi leurs déboires vis-à-vis du MDP ;
- Des exigences financières trop élevées de la part des PED (avec, par exemple, une demande de contributions sur toutes les actions) qui, s'apparentant à de la surenchère, seraient incompatibles avec les moyens financiers dégagés par les pays industrialisés.
- Dans la mise en œuvre, le défi majeur sera d'assurer un accès satisfaisant pour tous les pays.

Beaucoup de ces difficultés sont solubles, à condition de disposer du temps nécessaire. Leur réglage précis interviendra progressivement au fil des réunions qui suivront la CdP de Copenhague.

6. LE MECANISME REDD+

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



La déforestation dans l'Etat de Rondonia, au Nord-Ouest du Brésil

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, un nombre important de soumissions ont été élaborées à ce sujet. Le Plan d'Action de Bali⁴ a reconnu la nécessité d'inclure le REDD dans le régime post 2012. Ce volet apparaît aujourd'hui comme le plus avancé de la négociation, même si des divergences subsistent sur différents points de modalités.

Le texte de négociation issu de la session de Barcelone a été largement condensé, mais il n'aborde pas l'un des points délicats : la portée (« scope ») du mécanisme.

Quatre champs de définition des actions sont proposés :

- RED, qui ne porte que sur la lutte contre la déforestation ;
- REDD qui comprend également les actions de lutte contre la dégradation des forêts, par exemple le remplacement de la forêt primaire par des forêts plantées pour la production d'énergie (palmier à huile) ;
- REDD+ qui y ajoute les actions de stockage du carbone dans la forêt et qui va dans le sens d'une gestion durable des forêts ;
- REDD++ qui étend le champ des actions au stockage du carbone dans les sols à travers l'agriculture.

Toutefois, un accord semble se créer sur la définition REDD+.

Il est dans l'intérêt de tous les pays de dégager à ce sujet un consensus rapide, afin de pouvoir démarrer une « phase transitoire » du mécanisme REDD+, en faisant en sorte que les actions mises en œuvre dans ce cadre soient par la suite réintégrées à l'accord post 2012.

Le mécanisme REDD+ devra ensuite être défini à travers quatre critères – champ d'application, scénario de référence, échelle, source de financement – afin de permettre la mise en place de

⁴ « Une approche globale visant à limiter le changement climatique doit inclure des approches politiques doublées d'incitations positives dans le traitement de questions touchant à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement » (BAP, 2007).

dispositifs institutionnels, la préparation des projets et la détermination des transferts financiers à allouer à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.

● **6.1 - L'intégration d'objectifs REDD+ dans la vision partagée**

Les objectifs climatiques globaux formant la vision partagée devront trouver leur traduction sur le plan de la réduction de la déforestation. Des objectifs spécifiques à la question forestière ont été formulés :

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

Les récents engagements du Brésil et de l'Indonésie à réduire respectivement de -80% et de -26 à -41 % la déforestation d'ici 2020 constituent un signal très positif pour la suite des négociations.

Mais beaucoup d'incertitudes découlent du flou sur la nature du texte qui émanera de Copenhague : nouveau protocole ou décisions de CdP ? Or, il ne faut pas, en cas d'échec à Copenhague, que le processus REDD+ soit bloqué. Dès lors, la question qui se pose est celle de l'autonomie d'un accord REDD+ : peut-il et doit-il être signé en dehors d'un accord juridique global ?

Deux situations se présentent :

- Le risque d'un mécanisme bâclé sur le plan de la préparation institutionnelle, qui pourrait conduire les pays en développement à refuser un accord sur le mécanisme REDD+. Le risque serait alors que tous les financements se dirigent vers des pays émergents offrant plus de garanties de sécurité financière.
- Comme les pays forestiers les moins avancés ont besoin d'une phase préparatoire pour réussir leur structuration institutionnelle, préparer leurs actions et leurs programmes, un retard excessif dans la conclusion d'un accord leur serait aussi défavorable. Il faut éviter que ne se répètent les écueils rencontrés pour le MDP.

Le plus raisonnable étant donné l'urgence de l'action, et si aucun texte juridique n'émane de Copenhague, est de se diriger vers la mise en place début 2010 d'actions REDD+, dans le cadre d'une phase pilote. La mise en place d'actions « prompt start », permises grâce à une décision adoptée par la CdP sur les points principaux du mécanisme REDD+, serait la meilleure solution. Ces actions seraient par la suite intégrées à l'accord post 2012 quand celui-ci sera finalisé, à l'image de ce qui a été fait pour le MDP après Kyoto.

L'aspect durable du futur mécanisme REDD+, essentiel, résultera d'un processus complexe et ne sera pas achevé à Copenhague, mais il est important de ne pas le freiner dans sa dynamique.

● **6.2 - Les limites d'un mécanisme REDD++**

Un mécanisme REDD++, incluant les émissions liées aux sols agricoles, et donc également les potentiels d'absorption de ces sols (« removals ») dans la comptabilisation des émissions et des réductions, pose diverses difficultés :

- L'obligation de comptabilisation d'émissions est problématique en termes de technologies et de capacités : si la comptabilisation des émissions liées au secteur de la forêt est déjà difficile, celle des sols l'est encore davantage. Quel que soit le mécanisme REDD adopté, des procédures rigoureuses de mesure, de comptabilisation et de vérification (MRV) seront nécessaires. Si l'on choisit l'option REDD++, ce ne sont pas uniquement les activités liées aux forêts mais également celles liées à l'usage des terres, c'est-à-dire incluant une comptabilisation de tous les puits de carbone potentiels (biomasse au-dessus du sol et biomasse souterraine, bois mort, déchets, matières organiques des sols), qui devront être MRV.
- La dilution des incitations pour le REDD+ dans un mécanisme REDD++ trop étendu risquerait d'engendrer une dispersion des financements.
- La transformation des pratiques agricoles avec adaptation à la nouvelle donne climatique est indispensable, mais la recherche d'un consensus sur la mise au point des méthodes, sur les efforts à fournir et sur les soutiens nécessaires n'en est encore qu'à ses débuts.
- Il existe également un risque d'incitations perverses si les émissions liées à la déforestation sont compensées par le comptage des absorptions d'émissions dans les sols terrestres.

Surtout, la question des émissions liées aux sols agricoles, légitime, ne touche pas uniquement les pays avec de grandes forêts pluviales. Réduire la déforestation et développer le stockage du carbone dans la biomasse et dans les sols ne signifie aucunement que les deux secteurs -la forêt et l'agriculture- doivent se fondre en un seul dispositif. L'agriculture, qui concerne toute l'Afrique et représente un enjeu majeur (lié notamment à l'approvisionnement en nourriture, en l'eau et à la désertification, etc.), ne doit pas être assimilée au seul mécanisme REDD+. La problématique du stockage, indispensable, du carbone dans les sols devra être introduite dans la négociation sous la forme d'un mécanisme spécifique.

● **6.3 - Les conditions de réussites du mécanisme REDD+**

Il existe dans la négociation sur REDD+ un consensus concernant un certain nombre d'éléments décisifs à la réussite de ce mécanisme. Ainsi, il faudra :

- Prévoir des incitations suffisamment importantes pour que les pays trouvent un intérêt à la perte du bénéfice économique lié aux activités forestières actuelles ;
- Englober tous les pays concernés, afin d'éviter les déplacements de déforestation ;
- Généraliser les programmes de formation et d'éducation des populations locales à la gestion de leurs ressources, avec une initiative internationale forte pour réduire les consommations de bois de feu dans les zones en déforestation (notamment en direction des femmes) ;
- Aborder ce problème à la fois sous l'angle du changement climatique et de la lutte contre la pauvreté, car l'utilisation du bois de feu est intrinsèquement lié au manque d'accès à d'autres énergies. Il faut accompagner le REDD+ d'un développement de l'agriculture et répondre aux besoins alimentaires. Le succès de la politique implique à la fois d'éviter la conversion de la forêt en terre agricole mais aussi que sa protection ne prive les populations locales de ressources.

● **6.4 - La gouvernance du mécanisme REDD+**

• ***L'importance du système de respect MRV***

La reconnaissance des besoins de renforcement de capacités techniques, institutionnelles et de coopération, ainsi que la mise en place de mécanismes pour y répondre rapidement seront primordiales, notamment pour le suivi de l'évolution de la couverture forestière et des stocks de carbone. Le transfert de technologies devra favoriser l'accès à des systèmes de surveillance. Il existe un consensus sur le fait que le mécanisme REDD+ ne pourra fonctionner sans un système MRV solide. Celui-ci passera par la connaissance des tonnes de carbone à l'hectare évitée suivant les massifs, grâce à la combinaison de suivi par satellites (comme au Brésil ou en Guyane) et de suivi au sol avec des inventaires de terrain. L'élaboration de stratégies REDD+ nationales détaillées est décisive pour les pays souffrant d'un certain manque de connaissance et de données. Ces stratégies leur permettront de cerner leurs priorités et de baser les relations entre financeurs et bénéficiaires sur des bases objectives, nourries d'une confiance réciproque. Un système MRV efficace exigera des politiques de formation, un encadrement institutionnel adéquat, l'appropriation de méthodologies efficaces, l'acquisition de technologies de surveillance et assurément beaucoup de temps.

• ***MRV, questions méthodologiques, institutionnelles et techniques***

Le texte de négociation insiste sur l'importance des questions méthodologiques, notamment pour la mesure des résultats et la vérification des actions. Le régime REDD+ devra donc reposer sur le lien étroit entre performance et financement.

Un certain nombre de propositions institutionnelles ont été faites :

- L'inclusion de REDD+ dans un cadre financier global, ce qui permettrait d'appuyer les NAMAs, et l'établissement par la CdP d'un fonds spécial ;
- Le suivi et le contrôle des surfaces déforestées, réaffectées ou replantées notamment par la surveillance satellite et la surveillance des incendies ;
- La mise en place d'un « REDD MRV Technical Panel » sous l'égide de l'UNFCCC ;
- Le reporting annuel des résultats des actions afin de permettre des paiements annuels.

- Un lien entre le mécanisme REDD+ et le Fonds international pour le climat ;
- La poursuite des initiatives existantes (FCPF et UN-REDD) ;
- La prise en compte des organisations régionales (ex la COMIFAC) ;
- La mise en place une instance spécifique de supervision des activités REDD+ ;
- L'adoption d'une approche large de gestion durable des forêts incluant une approche REDD+ ;
- La complémentarité des différents modes de financement avec haut niveau d'exigence MRV ;
- La mise en place sous l'égide de l'UNFCCC d'un registre de suivi des actions REDD+.

● **6.5 - L'approche « phasée »**

La proposition de mise en place d'un mécanisme en trois phases, avec une période intermédiaire, fait consensus dans son idée, même si les modalités restent à préciser.

- ***Phase 1 : la préparation institutionnelle et technique***

Elle consistera à créer le cadre national nécessaire. Elle impliquera donc une consultation des parties prenantes, une analyse détaillée des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, la mise en place de la stratégie REDD+ nationale, la création d'aires protégées, la détermination d'un état zéro de départ et l'élaboration d'un scénario de référence à long terme. Elle pourra comprendre des opérations pilotes avec évaluation de leurs résultats pour établir des indicateurs de performance.

Cette phase, qui durera probablement jusqu'en 2015, serait financée par des fonds publics (aide volontaire des pays développés, FCPF et UN-REDD).

- ***Phase 2 : de la préparation à la mise en œuvre***

On distingue au sein de la phase 2 une phase 2A (préparation institutionnelle) et une phase 2B (mise en œuvre). Sa date de démarrage variera selon les pays.

Phase 2A

Elle comprendra la mise en place d'outils de gestion durable des forêts (législatifs, réglementaires, organisation opérationnelle, dispositifs MRV) et des réformes foncières. Une étape déterminante sera l'identification des résultats atteints par les premières opérations et l'utilisation des indicateurs ainsi obtenus sera une étape déterminante pour l'élaboration de nouveaux projets et la recherche de financements.

Phase 2B

Plus opérationnelle, cette seconde partie comprendra la mise en place des programmes d'action. L'obtention de financements plus importants sera facilitée par les indicateurs de résultats, avec quantification des tonnes de CO₂ dont l'émission aura été évitée ou au contraire stockée dans la forêt.

- ***Phase 3 : mise en œuvre généralisée et appel à des financements complémentaires***

Cette phase est celle du plein déploiement des politiques. Elle comprendra la généralisation des actions avec financement corrélé aux réductions d'émission obtenues et l'intégration de ces actions dans le système de gouvernance de l'UNFCCC et dans les mécanismes. Des financements complémentaires pourront être obtenus via les mécanismes de marché dès lors que les règles de gouvernance sont devenues opérationnelles. Il sera nécessaire de concentrer les financements publics sur les dispositifs organisationnels, la gestion durable et, simultanément, de faire financer prioritairement par le marché les actions dont les résultats directs peuvent être mesurés et suivis.

Raisonné par phases permettra aux pays de se préparer au plan de la gouvernance, du renforcement des capacités et des institutions, afin de disposer d'un système REDD+ complet, efficace et attractif. La phase 1, phase de préparation, aidera les pays en développement à se mettre à niveau, et ainsi à attirer plus facilement les financements et les utiliser de la manière la plus efficace possible.

- **Le financement selon les phases**

Le secrétariat de l'IWG-IFR⁵ a réalisé une estimation des besoins financiers annuels nécessaires pour subvenir au mécanisme REDD+ selon le découpage en phases qui précède :

- L'estimation du coût de la phase 1 d'élaboration de stratégie pour la période 2010-2015 réalisée par le FCPF R-Plans et Chatham House Report serait de 200 à 250 millions d'€ ;
- Le coût de mise en place des acteurs et des dispositifs serait également estimé à 200 à 250 millions d'€ sur la même période (*phase 2a*) ;
- La mise en place des réformes (*phase 2a et suivantes*) est estimée à 1,5 à 2 milliards d'€ ;
- Les actions de mise en œuvre (*phase 2b et 3*) nécessiteront environ 10 milliards d'€ ;

Soit un montant total de l'ordre de 12 milliards d'€ d'ici 2015⁶.

● **6.6 - Le financement**

Il faudra privilégier dans un premier temps les financements publics, afin de favoriser le développement des stratégies forestières durables des pays en développement. En effet, le risque de débiter par un financement mixte ou seulement privé est de se retrouver avec le même écueil que pour le MDP, c'est-à-dire avec des financements qui se dirigent uniquement vers les pays ayant déjà les capacités institutionnelles et technologiques permettant la mise en œuvre immédiate des activités, et ayant des stratégies REDD+ déjà avancées, encadrées par des institutions solides. Puis, le besoin annuel pour le financement des activités REDD+ étant estimé à des dizaines de milliards de dollars, il faudra nécessairement, à terme, se diriger vers des instruments de marché.

Les propositions de sources de financement sont :

- Un support direct des pays développés (contribution budgétaire additionnelle à l'APD) ;
- L'allocation à la déforestation du produit de la mise aux enchères d'une partie des quotas d'émissions des pays industrialisés (UQA) ;
- Un prélèvement de 2% sur les transactions financières sur le marché carbone, qui pourrait générer entre 15 et 25 milliards de dollars par an ;
- L'affectation directe de contributions ou de taxes, afin d'alimenter un futur fonds constitué dans le cadre de l'UNFCCC;
- Les mécanismes de marché (introduction des actions REDD+ dans le mécanisme de Kyoto) ;
- La compensation volontaire par des entreprises, des collectivités locales et la coopération décentralisée ;
- Les compensations effectuées par des pays ayant à respecter leurs engagements de réduction d'émissions.

Il conviendra ensuite de préciser les divers rôles attribués à ces différents modes de financement en fonction des activités à soutenir. Un registre centralisé dans le cadre de l'UNFCCC permettrait d'assurer le suivi des contributions financières directes des pays développés.

La question du financement REDD+ est à aborder de façon cohérente avec les besoins et mécanismes des autres politiques nécessitant des financements équivalents (adaptation, transferts de technologies, renforcement des capacités, etc.). Il faudra également définir si les mécanismes de marché reliés à REDD+ sont communs ou non avec les mécanismes de Kyoto (permis négociables, MDP, MOC). L'option privilégiée semble la mise en place d'un mécanisme de marché REDD+ distinct de ceux instaurés par le Protocole de Kyoto (non fongible). La constitution de deux marchés parallèles serait rendue nécessaire par des valeurs du carbone différentes.

- **La compensation carbone**

Pour certains pays, le mécanisme REDD+ doit être multifonctionnel, inclure l'assurance, la compensation et le management des risques.

⁵ L'IGW-IFR : Interim Working Group on Interim REDD Financing

⁶ Eliash Review, IWG-IFR secretariat

L'idée est avancée que les pays développés pourraient satisfaire à une partie de leurs engagements de quotas de réduction d'émissions souscrits pour 2020 à travers un soutien à des actions REDD+ menées hors de leurs frontières, avec toutefois un pourcentage limite de ces réductions d'émissions totales, afin que cela ne serve pas à s'exonérer des actions d'atténuation indispensables à effectuer à l'intérieur de ces pays même. La valeur d'un tel pourcentage sera à fixer à Copenhague.

La majorité des pays développés, et notamment la Nouvelle-Zélande, souhaitent que les réductions liées au mécanisme REDD+ soient comptabilisées dans leur engagement au titre du Protocole de Kyoto. Cette position est critiquée par les ONG et les PED qui, soutenus par la Norvège, réclament que ces réductions soient additionnelles.

- **La formule d'allocation des financements**

Les avis convergent sur l'utilisation de la formule du professeur Bernardo Strassburg. Il propose la mise en place d'un mécanisme au niveau global, afin d'éliminer les risques de déplacement des activités de déforestation d'un point à un autre et d'assurer que les initiatives soient rétribuées selon les réductions réellement obtenues. Les réductions seraient calculées chaque année en faisant la différence entre les émissions d'une projection tendancielle et les émissions actuelles. Si le résultat est négatif, les pays ne sont évidemment pas rémunérés. S'il est positif, la rémunération est calculée sur la base d'un prix de la tonne de carbone évitée.

La deuxième phase du processus concerne la répartition selon deux composantes de l'incitation totale, dans des proportions à négocier :

- Une incitation à la réduction des émissions, par comparaison avec ses émissions passées ;
- Une incitation à émettre moins que la « baseline ».

La dernière phase du mécanisme correspond à la répartition, équitable, des financements suivant les pays, au prorata de leur effort.

● **6.7- REDD+ et NAMAs**

La question du lien entre REDD+ et les NAMAs est, depuis le début du processus de négociation, restée en suspens. Les différentes options sont :

- Une action REDD+ est une action parmi d'autres à l'intérieur d'un NAMA ;
- La mise en place de deux instruments -REDD+ et NAMA- distincts.

Si à Bangkok une véritable discussion et des prises de position ont enfin émergé sur cette question de l'articulation entre les deux mécanismes d'atténuation, le débat s'est enlisé à Barcelone. Quelques pays, menés par le Brésil, sont en faveur d'un mécanisme REDD intégré dans les NAMAs, afin de simplifier le texte de négociation. Ce qui impliquerait donc la mise en cohérence de leurs systèmes MRV, des mécanismes de financement et des institutions.

- **La séparation du mécanisme REDD+ et des NAMAs dans un premier temps**

Si l'importance de la mise en œuvre de NAMAs par les pays en développement n'est plus à démontrer, l'inclusion de REDD+ dans les NAMAs poserait néanmoins deux questions majeures.

Si REDD+ est inclus dans les NAMAs, les financements proviendront-ils d'un mécanisme financier spécifique à REDD+ ou d'un volet REDD+ dans un mécanisme financier plus large ?

Concernant le système de mesure, de vérification et de suivi, le registre MRV et l'entité chargée du contrôle MRV seraient-ils communs commune à toutes les mesures d'atténuations développées dans le cadre des NAMAs ou spécifique à REDD+ ?

Or, lier des aspects aussi fondamentaux à la mise en place des NAMAs est risquée car la discussion sur ce mécanisme est loin d'être aussi avancée que celle sur le mécanisme REDD+.

Rien n'indique que la création des NAMAs soit aboutie pour la CdP 15. A Copenhague ne pourrait être engagée qu'une phase expérimentale des NAMAs (élaboration des méthodes, renforcement des capacités, préparation technique) en attendant qu'une CdP ultérieure élabore un dispositif complet. Or, le mécanisme REDD+ est capable d'aller plus loin. La vraie question de l'intégration du REDD+ dans les NAMAs est donc moins une question de principe qu'une question de timing.

- De nombreux pays en développement attendent pour donner leur accord sur les NAMAs des garanties financières et technologiques. Il ne faut pas prendre le risque de bloquer le passage de REDD+ à une pleine phase opérationnelle du fait d'un blocage sur les NAMAs.
- Les activités REDD+ sont tributaires de financements qui leur seront alloués. La confiance permettant d'attirer les financements implique une attestation et une mesure des résultats pour les financeurs. Un mécanisme financier autonome, au moins dans un premier temps, permettrait une meilleure prévisibilité des financements en les distinguant de ceux pour les NAMAS, souvent plus rapidement rentables.
- Le mécanisme REDD+ sera d'autant plus efficace qu'il sera généralisé. Ce qui pose la question de sa force juridique. Faut-il se diriger vers une obligation de participation au mécanisme afin de juguler le risque de fuites de carbone, c'est-à-dire que les coupes responsables de la déforestation ne fassent que passer d'un pays à un autre ? Cela paraît difficile, étant donné que les pays en développement n'ont pas d'engagement contraignant. Mais, il faudra veiller à ce que le mécanisme REDD+ englobe le plus de pays concernés possible, sinon il y a risque réel d'écroulement du système à terme.
- Les valeurs du carbone seront différentes selon que le mécanisme REDD+ sera autonome ou intégré dans un mécanisme commun avec les NAMAs. L'inclusion de crédits REDD+ dans un marché global du carbone, regroupant toutes les activités d'atténuation, risquerait de faire chuter le prix de la tonne de carbone, la tonne de carbone forestière étant estimée à 4 \$ alors que la tonne de carbone est actuellement de l'ordre de 10 \$. Il en résulterait un déséquilibre grave en défaveur des pays non forestiers.

On ne peut mettre en place un régime REDD+ efficace s'il est déconnecté des caractéristiques économiques et sociales propres aux pays concernés. La mise en place de ce mécanisme devra se faire dans un contexte général de développement, d'accès à l'énergie (pour régler la question du bois de feu), de changement des habitudes agricoles (des cultures moins extensives, fin des pratiques de culture sur brûlis, etc.), de lutte contre la pauvreté, et de meilleure pratique de gouvernance.

7. L'AGRICULTURE ET L'UTILISATION DES SOLS (LULUCF)

Des règles de comptabilisation des émissions liées à la déforestation et à l'utilisation des sols (LULUCF) ont été définies dans le Protocole de Kyoto. Le débat porte maintenant sur l'extension de ces règles pour couvrir toutes les activités forestières (dont la comptabilisation des émissions n'est pas obligatoire) afin d'éviter les disparités de méthode aboutissant à fausser les inventaires et l'état de réalisation des engagements des pays industrialisés. La négociation actuelle tente d'avancer sur ces lacunes, mais des pays, notamment du nord de l'Europe en tirant profit, s'y opposent.



A Kyoto, les ONG se sont opposées à l'intégration de l'agriculture dans le cadre du MDP et à la prise en compte des puits de carbone par crainte d'une manipulation des calculs d'émissions. A la base, l'argument était légitime, le risque de fraude est réel dans le comptage des émissions réduites dans des secteurs où la quantification des flux est lacunaire (importance des échanges non marchands, absence de comptage des affectations des sols dans les PED, incertitudes scientifiques, absence de données concernant le stockage ou le déstockage de carbone par les sols en fonction des pratiques agricoles). Cette inquiétude s'est amplifiée lors de la finalisation des accords de Marrakech sur les montants d'absorption de CO₂ par les puits,

suite aux demandes parfois abusives 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 vivant essentiellement de l'agriculture.

La question se pose donc de réintégrer l'agriculture dans les politiques climatiques, à laquelle tous les pays semblent favorables. La négociation doit porter sur :

- l'amélioration des connaissances scientifiques, les progrès possibles sur la comptabilisation des émissions et les formes de sanction en cas d'exagération ou de sous-estimation manifeste ;
- l'identification précise des pratiques agricoles bénéfiques au stockage du carbone dans les sols ;
- 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 ;
- le contrôle du mode de prise en compte de l'agriculture dans les inventaires nationaux.

La négociation devra reprendre l'initiative en faveur de la priorité au développement agricole dans les pays les plus pauvres avec la création d'un mécanisme financier propre à l'agriculture.

8. LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIES

Revenant sur les positions de négociations du Protocole de Kyoto, les pays s'accordent désormais sur la nécessité d'une diffusion efficace des meilleures technologies susceptibles pour réduire partout les émissions de gaz à effet de serre et pour s'adapter aux changements inévitables. Néanmoins, le débat sur le transfert de technologies est peu avancé. En effet, la définition de ce qu'est « un transfert de technologie » varie fortement selon les pays et évolue notamment depuis la diffusion de l'internet. Mais l'objectif n'est pas simplement d'avoir accès à un catalogue de technologies. L'analyse doit porter précisément sur les obstacles qui entravent l'accès des pays aux technologies et ensuite leur diffusion effective.

La question des transferts de technologies est 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.

● **8.1 - Les différents sujets en débat**

Il faut en réalité bien distinguer les besoins :

- une formation initiale universitaire et professionnelle insuffisante, qui débouche sur des compétences trop faibles ;
- le renforcement des centres de recherche spécialisés ;
- la structuration des filières pour combler les chaînons manquants, surtout dans la mise en œuvre et la maintenance ;
- le renforcement des entreprises pour assurer la diffusion des technologies ;
- la résolution de contraintes techniques : débouchés trop faibles pour diffuser la technologie ou, à l'inverse, une taille unitaire des projets excessive par rapport aux besoins du pays ;
- le renforcement des maîtres d'ouvrage publics ou privés afin qu'ils puissent supporter la prise de risque, inévitable, des premières opérations ;
- le développement et la diffusion des technologies indigènes et des savoirs ancestraux ;
- l'apport de financements publics et privés pour porter ces projets ;
- l'accès à des technologies essentielles dont les brevets sont protégés par des droits.

Un exercice de réalisation de Technology National Assessment (TNAs) a eu lieu dans de nombreux pays afin de déceler les besoins technologiques et les obstacles propres à chaque pays, mais ils se sont avérés trop peu approfondis pour préciser les difficultés. Ils comprenaient en fait principalement des listes de technologies attendues.

Les questions récurrentes non réglées en l'état actuel du débat sont :

- Les droits de propriété intellectuelle (DPI) : si 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, selon le G77 ils constituent un obstacle infranchissable. C’est sur cette question que le débat se polarise ;
- Le niveau des investissements pour diffuser la technologie de capture et de séquestration du carbone, point essentiel pour les pays émergents (Chine, Inde et Afrique du Sud) ;
- Le rôle des TNAs et des plans de préparation et d’accompagnement des transferts de technologies, la nature et l’échelle du renforcement de capacité ;
- Et bien sûr, toujours la question du financement.

Cette problématique ne doit pas être abordée dans une démarche statique. Elle doit être reliée à la définition des thèmes de recherche et à la conduite conjointe de programmes de recherche portant sur les besoins des pays, notamment ceux des pays en développement.

● **8.2 - Des demandes de natures très différentes selon les pays**

- ***Les pays les moins avancés***

Les PMA demandent :

- la création de centres d’excellence au niveau régional, le développement des coopérations entre pays de climats similaires (coopérations Sud-Sud) et que l’accent soit mis sur le niveau local et les populations les plus vulnérables (éducation...) ;
- un progrès important de collecte et d’analyse de données climatiques et socio-économiques, notamment au niveau des communautés locales ;
- une revue des techniques d’adaptation indiquant leur niveau de maturité pour leur mise en œuvre.

- ***Les pays émergents***

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, via internet notamment, aux technologies usuelles. La Chine et l’Inde n’ont plus guère besoin de soutien financier direct pour la mise en œuvre des technologies, leurs attentes portant sur des technologies plus avancées. C’est l’un des points sur lesquels les pays émergents focalisent leurs exigences. Ils entendent étendre leur développement industriel, basé actuellement sur des produits manufacturés, en se positionnant maintenant sur le marché des technologies de pointe.

Chaque pays en développement a des besoins technologiques spécifiques, liés à ses caractéristiques physiques et climatiques, ses ressources énergétiques, ses pratiques socioculturelles, etc. La demande des pays ne consiste pas seulement à obtenir des technologies complexes et onéreuses. Beaucoup de pays d’Afrique ont surtout besoin de technologies basiques, comme des fours solaires pour lutter contre la consommation excessive de biomasse, de bons isolants ou climatiseurs. La négociation doit élaborer un mécanisme ou une instance suffisamment flexible pour répondre à des demandes technologiques différentes, et ce de manière équitable.

La négociation devra apporter des réponses aux questions suivantes : Une répartition équitable repose-t-elle sur la valeur financière des technologies transférées, sur leur usage ultérieur, ou sur le nombre de technologies transférées ? Le transfert de technologies a-t-il vocation à diffuser massivement quelques technologies sélectionnées et dans ce cas, lesquelles ? Comment financer un brevet en cas de transfert jugé essentiel, bien que non encore dans le domaine public.

● **8.3 - Les priorités à dégager**

- ***Les vrais enjeux centraux : le renforcement des capacités et la formation***

Le renforcement des capacités s’est jusqu’à présent focalisé sur la formation des représentants des pays pour la négociation internationale elle-même, puis sur la préparation des projets MDP, particulièrement dans sa dimension administrative. Il manque évidemment une approche concernant la mise en œuvre. Il faudrait, en s’appuyant sur les TNAs, identifier les besoins de formation et de transferts de compétences filière par filière. Ces actions devraient cibler en priorité les PME.

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

Le débat devrait être étendu à l'adoption de normes internationales concernant l'efficacité énergétique des biens usuels de consommation (appareils électroménagers, de chauffage et de climatisation, d'éclairage, véhicules,...) car le potentiel de réduction des émissions par une diffusion des meilleures pratiques constitue une stratégie d'atténuation au moindre coût.

La voie à suivre consisterait en des programmes internationaux portant sur des filières globales pour réduire les coûts des meilleures technologies et leur assurer le marché le plus vaste possible.

- ***L'accès aux brevets et droits de propriété intellectuelle***

L'accès aux brevets représente un enjeu de taille pour les pays en développement, puisque la recherche-développement de technologies propres font partie des plus onéreuses tout en visant à terme une forte rentabilité. Les seuls vrais problèmes concernent les technologies dont les brevets ne sont pas tombés dans le domaine public. Or, le secteur privé concentre son effort d'innovation vers les besoins des pays industrialisés qui sont les plus rentables. Les positions sont figées : alors que le G77 exige une révision du système des droits de propriété intellectuelle, perçus comme une barrière aux transferts de technologies et au développement propre des pays, les Etats-Unis refusent toute refonte de ce système qui, selon eux, stimule la recherche et l'innovation, puis les investissements privés.

- ***Un besoin de coordination internationale des programmes de recherche***

Des programmes de recherche entrepris à l'échelle mondiale permettraient plus de cohérence, surtout dans la préparation de programmes sectoriels à diffusion d'ampleur mondiale. Les Etats-Unis ont levé leur refus, maintenu depuis Kyoto, d'instaurer une coordination des efforts de recherche au plan international. Ainsi, le pays a lancé en 2007 un partenariat avec les pays Asie Pacifique (APEC), fondé sur le volontariat, afin de favoriser la collaboration pour le développement, le transfert et la diffusion, de technologies propres. De nombreux pays convergent en ce sens, notamment la Chine (rapprochement Chine/ Etats-Unis lors du Major Economy Forum de mai 2009).

Ces échanges concernent différents domaines : l'efficacité énergétique, le charbon propre, le captage et le stockage du carbone, les énergies renouvelables, les véhicules économes... Ce processus prendra tout son sens s'il est étendu au plan international et accessible aux pays les moins avancés. Pourtant, ces aspects ont disparu des propositions des textes de négociation.

Les initiatives de recherche pourraient porter sur :

- des programmes internationaux de recherche tournés vers les besoins des PED ;
- des filières prioritaires (agriculture, recyclage, renouvelables, transport, construction...);
- un effort international pour la séquestration du carbone qui serait une contrepartie intelligente vers les pays dont d'économie dépend des énergies fossiles (pays pétroliers, Inde et Chine).

● **8.4 - Propositions institutionnelles et instruments**

Les décisions à inclure dans le nouvel accord doivent comprendre :

- un mécanisme qui facilite le transfert de technologies ;
- la création d'un Fonds Multilatéral pour la Technologie (MTAF) ;
- un système similaire à l'accord TRIPS facilitant le transfert du savoir médical moléculaire vers les pays pauvres, en dehors des brevets ;
- la possibilité de levée exceptionnelle mais obligatoire d'un brevet (« compulsory licensing ») ;
- une coopération régionale à travers des centres techniques communs, des centres régionaux et des centres d'excellence pour la modélisation des changements climatiques et de leurs impacts avec des processus d'alerte ;
- l'inclusion d'un chapitre technologie dans les stratégies nationales sobres en carbone (LDCS proposées par l'UE) ;

- un Cool « Earth Program » des vingt-et-une technologies les plus innovantes, proposé par le Japon.

9. LA REDUCTION DES EMISSIONS LIEES A L'AVIATION ET AU TRANSPORT MARITIME

Jusqu'à présent, les émissions de l'aviation et du transport maritime internationaux n'étaient pas incluses dans les traités sur le climat. Un 1^{er} objectif est proposé : ramener leurs émissions en 2020 en dessous du niveau de 2005. Et, d'ici 2050, nettement en dessous de celui de 1990. Il existe un consensus entre les pays sur la nécessité d'engager la discussion avec l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ICAO) et l'Organisation Maritime Internationale (IMO). Mais de fortes divergences existent sur les points en discussion :

- l'intégration de ces émissions dans les inventaires nationaux ;
- l'acceptation d'objectifs de réduction dans ces secteurs et les modalités de répartition de la responsabilité ;
- l'intégration dans un marché du carbone avec un mécanisme de plafonnement et d'échange de quotas («cap-and-trade») portant sur les compagnies aériennes et maritimes ;
- des modalités particulières pour les îles et régions éloignées et les PMA ;
- la gouvernance : notamment, UNFCCC ou IMO/ICAO.

L'intégration de l'aviation civile sera fortement déterminée par la position américaine sur le sujet. On peut envisager, *a minima*, une prise en compte de ces émissions dans les bilans nationaux.

La Norvège propose d'intégrer des objectifs de réduction pour l'aviation et les activités maritimes dans l'accord de Copenhague. Dans le cas des émissions maritimes par exemple, le rôle de l'IMO sera d'assurer une régulation globale pour la marine marchande : coordination des accords et mise en œuvre des instruments.

La proposition d'amendement au Protocole de Kyoto par l'Australie a pour objectif d'éviter que les émissions maritimes et aériennes soient incluses dans les objectifs d'atténuation des pays Annexe I, mais qu'ils fassent l'objet d'un accord à part, avec un objectif d'atténuation sectoriel.

10. LES FINANCEMENTS

Le débat sur les finances sera déterminant pour trouver un accord et permettre - ou pas - de boucler la négociation. Celle-ci devra définir :

- l'ampleur des actions d'atténuation et d'adaptation impulsées dans les PED et donc le niveau des transferts financiers des pays industrialisés vers les pays en développement ;
- les sources de financement et leur articulation avec l'aide publique au développement ;
- les modes de décision entre les pays bailleurs et les pays bénéficiaires ;
- les canaux de financements à utiliser ;
- le(s) mécanisme(s) de distribution et de MRV dans un cadre multilatéral.

Ces différents points sont étroitement liés car la crédibilité de toute annonce de chiffres de contribution financière des pays développés sera renforcée par les indications sur la capacité à y accéder pour les pays en développement.

10.1 - Les besoins de financement

• L'estimation des coûts liés à l'adaptation/atténuation⁷

A l'heure actuelle, les transferts financiers pour le climat s'élèvent à 9-10 milliards US\$ par an, dont 4 milliards mobilisés au travers de financement bilatéraux⁸.

Les estimations retenues par l'UNFCCC tablent sur un volume financier entre 100 et 150 milliards US\$ par an en 2030 en direction des pays en développement. Le G77 estime à 1,5% du PIB des pays développés le niveau de transferts à effectuer en direction des PED. Les ONG demandent un transfert de l'ordre de 100 milliards US\$ par an d'ici 2020 rien que pour l'adaptation (Oxfam notamment propose un volume progressif : 50 milliards \$/an en 2020 augmenté progressivement à 100 milliards US\$ en 2020).

Le tableau ci-dessous répertorie les estimations financières -requêtes et offres- publiées par des pays et des groupes de négociation.

Tableau 12. Estimations financières par les pays et groupes de négociation

En milliards de \$	Atténuation	Adaptation	Total	Sources de financements
Besoins additionnels de financement (UNFCCC)	9 à 48	28 à 67		Transferts Nord/Sud- déficit mondial estimé à 2030 : 245 Mds US\$
REQUETES				
Union Africaine	200	67	267	Transferts Nord/Sud
G77/Chine (*)			170 à	0,5% à 1% du PIB des pays industrialisés
Inde			340	1% du PIB des pays industrialisés
Secrétariat UNFCCC (*)			340	Montant global/plafond de négociation
			300	
OFFRES				
Etats-Unis (**)			21,4	Transferts américains liés aux offsets internationaux
Mexique (Green Fund)			10	Somme collectée par le fonds
Royaume-Uni			100	Transferts Nord/Sud
France			200	Transferts Nord/Sud
UE			N/A	Atténuation : offre d'aide publique annuelle/ Adaptation : estimation des besoins annuels à 2030
Secrétariat UNFCCC (mise de jeu CdP15)			10	Montant global/plancher de négociation

Transferts annuels d'ici à 2020, en milliards US\$: (*) chiffrage des propositions basé sur les projections du FMI à 2014 pour le G7 (WEO 2009) ; (**) chiffrage basé sur les projections prix/quantités de l'EIA (2009).

Il s'agit là d'estimations qui nécessiteront d'être précisées. Celles-ci sont extrêmement difficiles à évaluer car il faut pouvoir distinguer :

- les investissements qui constituent des coûts complets ou des surcoûts par rapport à des réalisations standards ;
- les investissements qui feront appel à des financements diversifiés et prendront la forme de dons, de prêts publics et de mécanismes bancaires.

La négociation climat doit proposer un dispositif de grande ampleur réunissant les qualités suivantes :

- **une mobilisation massive de financements**, publics et privés, pour répondre aux enjeux planétaires ;

⁷ 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

⁸ *Development Perspectives for a post-Copenhagen Climate Financing Architecture*. OCDE. Octobre 2009.

- **une mobilisation rapide et efficace** des financements pour obtenir des effets dans un délai compatible avec celui du réchauffement climatique ;
- **une mobilisation efficiente** des financements en optimisant le coût pour la communauté internationale ;
- **une mobilisation en synergie avec les autres financements** affectés à l'aide au développement des pays.

● **10.2 - Les sources de financement**

• **Les contributions des pays**

Le débat sur le niveau des contributions des pays industrialisés est engagé, mais en coulisse de la négociation internationale. Or, les pays en développement attendent des annonces claires sur des financements adéquats, prévisibles et pérennes.

La négociation internationale met actuellement en évidence quatre types de propositions de modes de financement, qui concernent le renforcement des capacités, l'adaptation, l'atténuation, le REDD+, les transferts de technologies... :

- des financements par les pays industrialisés effectués de manière volontaire ;
- un financement selon une clé de répartition proportionnelle aux émissions et à la richesse par habitant qui serait fixée par un accord international ;
- le recours à des contributions multiples avec (i) le produit de la mise aux enchères d'une partie des quotas de réduction d'émissions alloués, ou (ii) le prélèvement sur des mécanismes ou sur des activités spécifiques comme le transport aérien ou d'autres ressources ;
- les financements par des mécanismes de marché à l'image de ceux du Protocole de Kyoto.

Ce débat est compliqué par le fait que, depuis la Conférence de Rio, les contributions volontaires n'ont jamais été à la hauteur des engagements pris. Les fonds constitués dans le cadre de la Convention et du Protocole n'ont jamais reçu les dotations promises et n'ont guère réussi à devenir opérationnels.

La discussion se concentre donc sur des formes de contribution des pays industrialisés qui garantissent des flux financiers plus importants qu'actuellement et avec des efforts comparables entre les pays. Toutefois, l'ampleur des besoins dépasse la possibilité d'un recours aux seuls financements publics et il faudra donc mobiliser des mécanismes de marché, qu'il s'agisse des mécanismes de Kyoto ou de nouveaux mécanismes de marché.

A la fin de la session de Barcelone, cette question des sources de financement n'était pas tranchée. Elle ne trouvera son dénouement qu'à la fin de la conférence de Copenhague.

Les propositions existantes s'articulent aujourd'hui autour de trois grandes options :

- Les pays en développement demandent la création d'un ou plusieurs fonds placés sous l'autorité directe des Nations Unies et chargés de mettre en œuvre les financements climat. Il s'agit pour ces pays de résoudre les insuffisances des outils financiers internationaux actuels, de garantir la pérennité de ces financements à long terme et de s'assurer d'une gestion paritaire.
- L'Union Européenne soutient la proposition mexicaine d'une contribution proportionnelle aux émissions de gaz à effet de serre et à la richesse des pays par habitant (PIB/habitant). Elle propose un schéma s'appuyant sur les institutions existantes, en particulier sur le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), tout en réaffirmant la nécessité, pour la crédibilité de conception du système, que les Nations Unies assurent les fonctions essentielles : adéquation aux besoins, soutien aux capacités de suivi et de validation des politiques, aide aux projets, à la gouvernance et au respect des règles (dispositif MRV).
- La proposition américaine faite à Bangkok repose sur des contributions « volontaires » et sur un fonds international placé sous l'égide de la Convention climat et dont les financements seraient mobilisés en priorité par les banques multilatérales. Sa responsabilité pourrait être confiée à une institution financière internationale, sur le modèle

des fonds climats de la Banque Mondiale(CIF). Pour les Etats-Unis, il ne s'agirait là que de l'un des nombreux mécanismes à même de mobiliser des fonds. D'autres acteurs, comme les agences de financement bilatéral (USAID par exemple), devront être impliqués. La coordination des acteurs financiers internationaux et le suivi de leurs contributions seraient organisés par une « *matching entity* », une sorte de gare de triage, logée à la SFI (filiale de financement du secteur privé de la Banque Mondiale), qui aurait aussi à conseiller les pays pour leurs propositions de financement. Cette proposition est devenue une pièce essentielle du débat.

Un système fondé sur des contributions volontaires pourrait être maintenu avant la mise en place effective du nouveau régime post-2012, afin d'assurer temporairement le financement des actions de renforcement des capacités et les programmes pilotes.

Trois autres propositions sont au centre des discussions :

- ***La proposition mexicaine de fonds mondial pour le changement climatique***

La proposition mexicaine consiste en la création d'un fonds mondial pour le changement climatique, le « Green Fund », qui serait alimenté par les contributions de tous les pays -PMAs exceptés- sur la base de leur volume d'émissions et de leur richesse par habitant (PIB/habitant).

- ***La proposition norvégienne de financement à partir du produit des enchères***

Une solution pour dégager des capacités financières nouvelles serait de placer en réserve un certain pourcentage des émissions autorisées à chaque pays industrialisé, puis de les mettre aux enchères à l'échelle mondiale pour financer les pays en développement. Cette option pourrait ne concerner qu'une partie des obligations des pays industrialisés. Il faudrait alors créer un mécanisme d'enchères dans le cadre des Nations Unies et canaliser le produit de ces ventes vers les divers fonds concernant l'adaptation et l'atténuation.

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

La Suisse a proposé une taxe à hauteur de 2 \$/t CO₂ émise par tous les pays à l'exception de pays émettant moins de 1,5 t de CO₂ /habitant (c'est le niveau d'émission par habitant qui permettrait une division par deux des émissions mondiales en 2050). Le rendement de cette taxe serait de l'ordre de 50 G\$ par an au profit d'un fonds multilatéral pour l'adaptation.

Par ailleurs, plusieurs idées de recours aux taxes sont proposées mais elles ne sont pas à la hauteur des besoins de financement :

- L'idée d'une taxe sur les transactions financières (souvent appelée taxe Tobin) est évoquée avec un potentiel de recettes attendu de l'ordre de quelques dizaines de milliards USD. Cette taxe a été déjà suggérée à plusieurs reprises dans le passé, mais n'a pas réussi à emporter l'adhésion.
- Plus réaliste peut être, l'idée d'une taxation sur les routes maritimes et aériennes ou sur leurs émissions de gaz à effet de serre : certains experts estiment que la COP pourrait prendre une telle décision dans le cadre de l'examen de ce secteur (voir chapitre 10). Le potentiel de recettes serait inférieur à celui d'une taxe sur les transactions financières.

Zoom : le retour de l'idée de taxe dans le débat

En dépit d'une forte opposition de principe par des pays et des acteurs privilégiant des contributions volontaires ou des mécanismes de marché, l'idée de taxe ou de contribution refait surface car elle présente des avantages indéniables :

- Elle est prévisible dans son rendement futur et elle évite le caractère non contrôlable des prélèvements à application automatique ;
- Sa construction permet des ajustements multiples, pour garantir l'équité (réglage de l'assiette, du taux, des exonérations) et peut être adaptée aux différents secteurs dont la sensibilité aux prix varie (le résidentiel, 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 leurs calculs de rentabilité ;

- Les coûts administratifs de transactions qu'elle génère sont bien plus faibles que pour les mécanismes dits de marché. De plus, son application est facile à contrôler, par tous, car la taxe s'applique à des grandeurs économiques pour lesquelles l'information est publique ;
- La discussion sur leur affectation (dotation des fonds) et leurs usages peut se faire avec précision dès leur instauration.

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

La proposition d'un prélèvement, au-delà de celui de 2% existant sur le MDP, sur les transactions relatives à la mise en œuvre conjointe (MOC) et aux marchés d'échanges d'émissions (notamment les marchés de quotas européen et américain) a été exprimée. Cette volonté d'extension des prélèvements à tous les mécanismes de Kyoto risque pourtant de se heurter au même refus des pays industrialisés qu'à Poznań.

- ***Les autres sources possibles de financement***

Les soumissions nationales couvrent un large éventail de propositions :

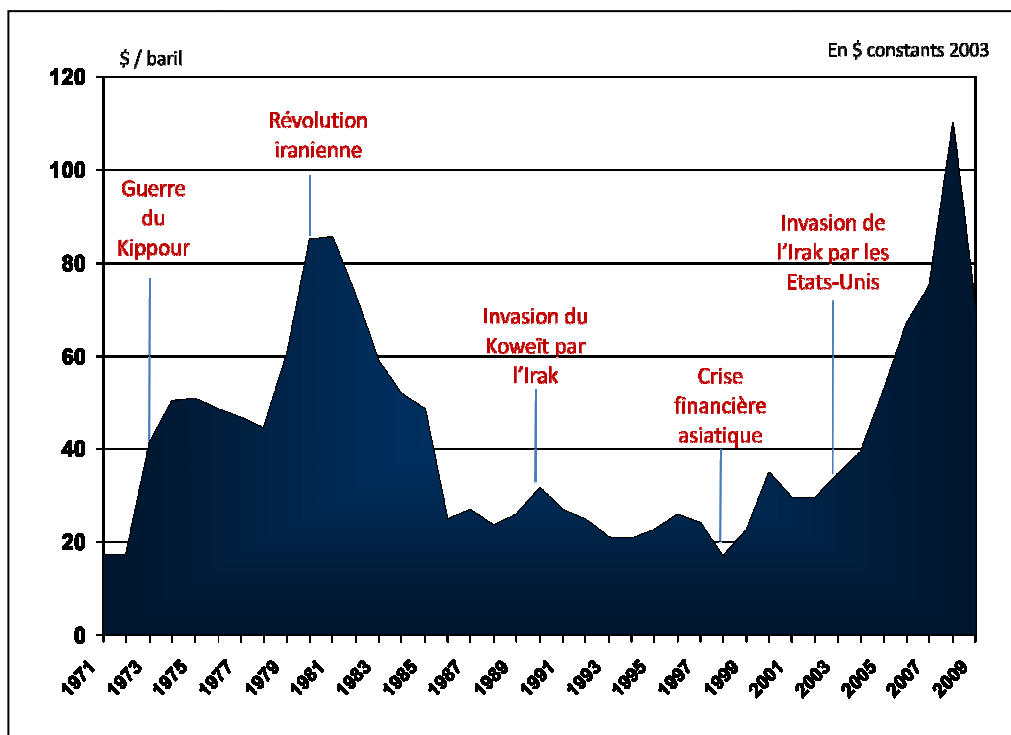
- l'aide publique au développement dans le financement global ;
- les diverses formes d'aides publiques : prêts et dons ;
- la proposition du Bangladesh d'un « *green air levy* », taxe sur les prix des billets d'avion et plus largement sur les émissions du fret maritime et aérien ;
- le produit des sanctions en cas de non-respect des engagements ;
- les financements octroyés dans le cadre de l'ONU ou d'autres institutions (FEM, Banque Mondiale) ;
- une taxe carbone sur les produits et services des pays Annexe I ;
- l'extension du marché du carbone créé dans le cadre du Protocole de Kyoto ;
- l'implication du secteur bancaire dans le cadre de partenariats public-privé.

Il faudra attendre la conférence de Copenhague pour que la négociation financière s'engage réellement. Avec tous les risques d'iniquité que contient un accord conclu au dernier moment dans un rapport de force. La meilleure solution serait une formule simple, comme une contribution calculée à partir des émissions et du PIB par habitant, un produit d'enchères ou un prélèvement stable.

10.3 - La lutte contre le changement climatique dans son contexte économique

- ***Une hausse des prix des énergies qui reste illisible du fait de leur instabilité***

L'intérêt économique des actions d'atténuation dépend fortement du niveau du prix des énergies, or les années 2008 et 2009 ont vu les cours mondiaux du pétrole s'effondrer suite à la crise financière. Les pays producteurs sont confrontés à une croissance tendancielle de la demande d'énergie et à un réel déclin des réserves. Le prix du pétrole a triplé depuis la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto, atteignant un pic à l'été 2008 avec une valeur six fois plus élevée qu'à cette période. La volatilité des prix, selon une amplitude aussi imprévisible que large, brouille les prévisions. Cette inconstance- si elle n'annule ni la tendance future à des prix élevés des énergies, ni la rentabilité de la plupart des investissements- empêche les pays de tabler sur une quelconque rentabilité, ce qui n'encourage ni à l'investissement, ni à la prise d'engagements à long terme. Ce contexte nuit à une répartition fiable des différents financements et à la mobilisation massive du secteur privé.



D'après les chiffres de l'IEA

Cours du pétrole depuis 1971, en dollars / baril

Dans les pays importateurs de combustibles fossiles, les actions qui accroissent l'efficacité énergétique et développent les énergies renouvelables deviennent ainsi davantage rentables, même si celle-ci est instable. Globalement, la simultanéité historique entre prix élevés des énergies et nécessité de lutter contre le changement climatique fait converger des rentabilités à court terme et des exigences écologiques à long terme. Pourtant, les négociations actuelles ne tiennent pas assez compte de l'amélioration de la rentabilité des actions du fait d'une tendance à la hausse des prix du pétrole d'ici 2020.

• Une discussion économique insuffisante

Cette négociation financière est également rendue difficile par une culture économique insuffisamment partagée entre les négociateurs :

- La dotation des fonds et les autres interventions financières sont perçues par certaines parties comme des dépenses à fonds perdus ou des « compensations » pour la responsabilité historique d'avoir émis les premiers des gaz à effet de serre. Pourtant, les investissements dans l'efficacité énergétique sont parmi les plus productifs et leur financement par l'aide publique au développement sous forme de don constitue un mauvais usage de l'argent public puisqu'ils sont rentables. Les négociateurs des pays industrialisés se comportent comme si les contributions financières ne constituaient pas une réelle relance économique mondiale profitable à tous.
- Une utilisation optimale des financements amènerait à rechercher le meilleur effet de levier possible à partir de ressources publiques limitées en attirant d'autres financements issues du secteur privé.
- La demande légitime d'implication du secteur privé échouerait dans un contexte de recul généralisé des interventions publiques, mais serait stimulée par des interventions qui sécuriseraient les conditions d'investissement.
- Compte tenu de l'incertitude sur la disponibilité des financements, le maintien d'une approche du financement en dons risque fort de ne pas être adapté au financement à grande échelle de nombreux compartiments « rentables » de la lutte contre le changement climatique comme l'énergie ou les projets urbains par exemple.

- Les apports du rapport Stern, concernant un coût à long terme de l'inaction qui dépasserait de loin celui de l'action, ont été compris. Mais, ces coûts ne se situent pas dans la même temporalité et ne sont pas à la charge des mêmes acteurs. La prise de conscience n'a donc pas généré un réel comportement d'anticipation de la part des Etats et des acteurs économiques.

La mobilisation de financements pour lutter contre le changement climatique est d'abord perçue comme un fardeau pesant sur les économies. Or, elle permet d'accroître la productivité par une meilleure efficacité énergétique et accélère les changements nécessaires des économies. Il s'agit donc de renforcer les argumentaires économiques portant sur les gains de productivité, la relance économique, la création d'emplois, l'amélioration du mode de vie, et en faveur d'une société à bas niveau de carbone, pour les pays industrialisés mais surtout pour les pays en développement.

10.4 - Les bases éthiques d'une architecture de financement

L'architecture qui permettra de financer la lutte contre le changement climatique doit être basée sur des principes solides et partagés, essentiels pour construire une confiance entre les financeurs (les pays industrialisés) et les bénéficiaires (pays en développement). Les caractéristiques de qualités suivantes devront être au centre de l'analyse des propositions par les parties :

- **La mobilisation des ressources financières**
 - **La pérennité** permettant la planification des actions dans le temps et évitant la présentation de projets à financement à un stade insuffisamment mature ;
 - **La mobilisation** massive des fonds publics de manière à avoir le meilleur effet de levier possible sur le secteur privé ;
 - **La prévisibilité** des financements, indispensable pour encourager le montage de projets ;
 - **L'adossement** des mécanismes financiers à des mécanismes assuranciers (un fonds de stabilisation par exemple).
 - **La complémentarité** des sources de financement, qu'elles soient publiques, privées ou celles des budgets des Etats bénéficiaires.
 - **L'innovation** financière à travers des fonds de mixage permettant à chaque acteur financier national, bilatéral ou multilatéral de compléter son plan de financement avec une palette de produits financiers adaptés à la diversité des projets et des programmes.
- **Le niveau et la sécurité des financements**
 - **L'adéquation**, c'est-à-dire un dimensionnement des financements cohérents avec les besoins et, si nécessaire, à montée en puissance progressive.
 - **Une diversité** des instruments financiers qui soit adaptée à la nature des actions à financer : dons, subventions, prêts, outils de marché.
- **La négociation entre pays financeurs et pays bénéficiaires**
 - **La responsabilité** des Etats dans la définition de leurs politiques de lutte contre le changement climatique et de développement ;
 - **Le renforcement** du rôle des pays en développement dans le pilotage de l'architecture financière internationale ;
 - **Le réalisme** dans le choix des institutions chargées de gérer les financements en privilégiant le recours aux organismes existants et en évitant de créer des bureaucraties coûteuses ou des dispositifs sans flexibilité.

La proportionnalité des financements, ce qui signifie que les taux de soutien doivent être plus favorables aux pays les moins avancés.

- **La mise en œuvre des financements**

- **L'équité** d'accès pour les pays, qui implique un renforcement des capacités des pays les moins avancés pour leur faciliter le montage de projets avec, par exemple, un mécanisme d'appui à la préparation des NAMAs ;
- **La qualité** des projets, qui doit être le premier critère d'attribution des fonds ;
- **Une coopération** et une coordination efficace entre un grand nombre d'acteurs (structure de financement, acteurs sur le terrain, administrations nationales et locales) ;
- **La collaboration** entre tous les acteurs financiers autour d'une priorité : le renforcement des institutions financières dans les pays en développement - comme premier vecteur de la mise en œuvre - et des bailleurs de fonds agissant en appui et non en substitution.
- **La bonne gouvernance**, dans un sens démocratique, par une négociation directe des priorités avec les partenaires financiers des pays bénéficiaires ;
- **L'efficacité** économique en tenant compte des co-bénéfices, notamment sur le plan de l'efficacité énergétique.

- **La qualité de gestion**

- **La transparence** de l'élaboration des règles et d'instruction des plans et projets ;
- **La décentralisation** de l'instruction des projets et de la gestion financière dans le cas d'un respect de règles de qualité et d'équité ;
- **La rapidité** de mise en œuvre et de versement des fonds, les pays en développement ne pouvant généralement pas assumer l'avance de trésorerie (utilité des avances ou « up-front payments »).

- **La confiance apportée par les systèmes MRV**

- **La traçabilité** et l'évaluation des résultats obtenus ;
- **La valorisation** des bonnes pratiques et de la bonne coordination des acteurs ;

10.5 – Rôles respectifs de l'argent public et de l'argent privé

Il convient d'aller plus avant dans la présentation des modalités d'utilisation des fonds et de l'architecture financière, et de balayer les avantages et inconvénients des différents modes de financement et les difficultés de mise en œuvre rencontrées. Le débat dans la négociation climat prend parfois la forme d'une opposition entre priorité aux fonds publics ou aux fonds privés.

- Les pays les plus sollicités pour les financements insistent sur l'importance du marché ;
- Les spécialistes techniques soulignent que les actions de structuration, de préparation des filières et de suivi ne pourront être prises en charge par le privé ;
- Les pays demandeurs exigent des ressources stables et pérennes, donc publiques ;
- Les pays ayant les besoins les plus urgents et les plus importants optent pour le pragmatisme : des ressources privées, puisque de toute façon les ressources publiques ne pourront satisfaire à tous les besoins ;
- Les exigences les plus radicales demandent que seules les ressources publiques soient comptabilisées dans l'accord puisque l'engagement du marché n'est pas prévisible.

Un autre aspect pèse lourdement sur la négociation climat : elle intervient dans un contexte à la fois de faible niveau de confiance acquise dans le processus et de grave crise économique et financière, dont l'ampleur et la durée sont inconnues.

- **La répartition des rôles entre intervention publique et intervention privée**

Une démarche pragmatique impose de distinguer la nature des activités à financer. Certaines présentent une rentabilité visible, prédictible et mesurable ; d'autres répondent à la nécessité de renforcement institutionnel et technique ; et certaines enfin visent à couvrir une exposition au risque.

Dès lors le débat se simplifie :

- Les actions obligatoires par leur caractère structurant et sans quantification possible des réductions d'émissions obtenues doivent être prises en charge par les fonds publics ;
- Le financement par le privé, pour des actions rentables qu'il sait mener avec succès, est prioritaire puisqu'il évite d'accaparer le précieux produit des impôts pour les financer ;
- Et entre ces deux modes de financement, un éventail de situations rendra nécessaire un mixe entre crédits publics et privés.

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

○ **Les difficultés liées aux ressources publiques**

La priorité aux ressources financières publiques internationale est fréquemment évoquée, or celles-ci ne sont pas exemptes de difficultés de mise en œuvre.

• ***La difficulté de rassembler les crédits auprès des pays donateurs***

- Très souvent, malgré les engagements pris, les pays n'abondent pas les fonds. L'absence de prévisibilité qui en découle se traduit par un comportement de rétention des fonds et une complication des règles administratives.
- Sauf quelques exceptions, les pays industrialisés n'ont pas honoré leur engagement de porter leur niveau d'aide publique au développement à 0,7 % du PIB. Cela complique la crédibilité des annonces futures de financement « climat » par les pays industrialisés, sauf à présenter des modes de mise en œuvre convaincants.

• ***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) fait obstacle à l'attribution des fonds. La constitution des dossiers est complexe et les délais de décision sont extrêmement longs.
- Les priorités thématiques des différentes sources de financement fluctuent selon les années. Les organismes de coopération ont des difficultés à collaborer, ce qui complique la tâche des pays en développement et absorbe les capacités administratives de 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).

• ***Les lourdeurs administratives d'accès aux ressources multilatérales***

- La faiblesse des moyens statistiques et l'insuffisance de capacités d'ingénierie dans les pays les moins avancés accroissent leurs difficultés de préparation de projets.
- Le montage de projet dans les pays en développement nécessite de s'appuyer sur des maîtres d'ouvrage capables d'offrir des garanties pour l'établissement des contrats de financement (entreprises publiques, collectivités locales).

• ***Le mythe des fonds mondiaux comme solution unique***

- une étude récente de l'OCDE montre que les fonds verticaux centralisés n'ont jamais réussi le passage à grande échelle, l'OCDE mettant en garde sur leur utilité pour la lutte contre le changement climatique⁹.
- Ainsi, il peut sembler plus opérationnel d'améliorer les canaux de financements existants, en les renforçant et en les réformant. C'est une ambition qui répondrait aussi au souci des pays en développement d'améliorer le système de l'aide publique au développement.

⁹ *Development Perspectives for a post-Copenhagen Climate Financing Architecture. OCDE. Oct 2009*

- **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.
- Le souci de sécuriser l'utilisation des fonds débouche sur une multiplication de critères techniques et administratifs à satisfaire. Ces « filtres » deviennent vite des obstacles infranchissables pour les pays à qui sont destinés ces financements. L'attribution restreinte de fonds s'accompagne alors de coûts administratifs excessifs.
- 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. Il est donc essentiel d'améliorer l'équité, l'efficacité et la gouvernance des modes de financement.

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

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. Mais les appels des instances internationales, notamment lors de la conférence de Johannesburg, pour développer l'investissement privé dans les pays les moins avancés ont eu peu de succès.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour inverser cette tendance :

- La stabilité politique et la solidité des cadres institutionnels et législatifs constituent les conditions de l'élaboration des projets et des programmes ;
- L'investissement privé ne peut pas être sollicité sans un cadre structuré des filières techniques (identification de projets, transferts de technologies, formation des compétences, crédits d'amorçage, politique industrielle, coordination des professionnels, capacité de maintenance) ;
- Le projet doit être rentable : le cas échéant, une intervention publique doit compenser le gap au moyen de subvention ou de bonification d'intérêts pour attirer une participation privée d'ampleur suffisante ;
- Le montage financier doit être sûr au plan juridique et financier : le secteur privé ne peut intervenir en aval d'une contractualisation trop incertaine, notamment en complément des mécanismes de Kyoto si ces derniers souffrent d'une gouvernance insuffisante ;
- La participation des différents acteurs (maîtres d'ouvrage, professionnels, banques locales, utilisateurs,...) des projets doit être effective.

La conclusion de ce qui précède est paradoxale et à contre-pied des débats idéologiques ambiants : l'engagement de l'investissement privé sera d'autant plus important que l'engagement public confortera les conditions d'investissement. En revanche, il faut que l'investissement public donne, chaque fois que cela est possible, la priorité à des montages financiers privés de manière à garder l'argent public pour des actions que le marché ne prend pas - ou pas encore - en charge. Dans la lutte contre le changement climatique, la qualité première des dispositifs à mettre en place est donc la prévisibilité des conditions d'utilisation (montant, échéances, affectation, règles d'attribution). Il s'agit en outre, vue l'ampleur des besoins, d'une nécessité financière pour la communauté internationale. L'adéquation des produits financiers à la rentabilité économique des investissements, avec la recherche d'un effet de levier fort sur le financement privé, est la condition d'un moindre coût de la lutte contre le changement climatique pour la communauté internationale.

● **10.6- Les mécanismes de Kyoto**

Le Protocole de Kyoto a créé les « mécanismes de flexibilité » (ou « flexmex ») pour aider les pays Annexe I à atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions :

- Le Mécanisme de Développement Propre (*MDP*) permet aux pays industrialisés de financer des projets de réductions d'émissions dans un pays en développement tout en déduisant les crédits d'émission ainsi obtenus de leur propre objectif de réduction.

- Le Mécanisme de Mise en Œuvre Conjointe (MOC) permet aux pays industrialisés de cofinancer des projets d'atténuation dans les économies en transition, notamment les pays de l'ex-URSS et d'Europe orientale. Le principe est le même que pour le MDP.
- Le marché de permis d'émissions, sur le modèle du *European Trading System (ETS)*, permet aux entreprises de réduire leurs émissions en revendant leurs permis inutilisés sur le marché national/international.

Les mécanismes de flexibilité apportent une réponse majeure à une question fondamentale nouvelle : Comment l'économie peut-elle prendre en compte des limites globales impératives, qu'il s'agisse de la limitation des émissions de gaz à effet de serre ou de la limitation des ressources dans un cadre ouvert de marché ? En effet, l'économie de marché ne peut pas gérer directement une contrainte à la fois globale et à long terme. Les mécanismes de Kyoto constituent ainsi une avancée considérable. La négociation climat fixe des obligations de réduction des émissions de gaz à effet de serre aux pays industrialisés à échéance fixe, ce qui s'apparente à un rationnement. On assiste à un retour du politique, à la nécessité d'une forte régulation. Les Etats ne pourront pas réaliser ces réductions sans les redistribuer entre les acteurs de leurs territoires, à commencer par les principaux secteurs industriels. Ces acteurs contraints de réduire leurs émissions sous peine d'amende peuvent échanger sur le marché afin d'être en conformité avec les obligations réglementaires ainsi fixées. Une nouvelle synthèse est ainsi élaborée entre une politique publique administrée et une économie de marché.

o **Le bilan des mécanismes**

D'importantes conclusions sont à tirer de l'expérience des mécanismes de Kyoto depuis 2005 :

- Premièrement, un faible progrès de réduction effective des émissions, à cause d'un effet d'aubaine, d'actions trop ponctuelles et de nombreux abandons de projets pour cause de surcharge du bureau exécutif du MDP.
- Le secteur bancaire s'est fortement impliqué dans ces mécanismes. Mais cet aspect positif découle plus d'un attrait pour de nouveaux produits financiers sophistiqués que d'une réelle volonté d'y consacrer l'argent nécessaire. Ainsi, chaque organisme bancaire a mis en place un fonds climat, mais dont les activités sont restées ponctuelles et de faible ampleur.
- Il n'est pas possible de créer des mécanismes fongibles entre eux, c'est-à-dire de développer des échanges de carbone qui concerneraient tous les mécanismes : les échanges de permis entre Etats, entre industriels, là où des dispositifs de type ETS européen existent, incluant le MDP, la MOC, et à terme le REDD+ et les NAMAS... Cette fongibilité générerait des basculements vers les opérations les plus rentables, dans les filières et les pays les plus avantageux, au détriment des interventions structurantes à terme.
- Les pays les plus nécessiteux (notamment les pays africains) ont peu bénéficié du MDP pour de multiples raisons : faiblesse institutionnelle, complexité des procédures, insuffisance de capacité de montage de projets, faible nombre d'opérations de taille industrielle.
- 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 donc dissuasifs en dehors des grandes opérations industrielles.

L'expérience acquise révèle que :

- Le seul marché au monde qui présente des volumes élevés d'échanges de quotas est l'ETS européen couvrant les industries lourdes et les grandes installations de combustion, car il bénéficie d'une gouvernance forte (directive européenne avec sanction possible sur les entreprises et 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, usines 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 à une forte capacité de montage de projets et offrant une sécurité juridique (les grands pays émergents).
- L'effet de déclenchement d'actions réellement nouvelles est assez faible.
- Les coûts d'abattement du CO₂ varient fortement d'un secteur à l'autre (entre l'industrie, les transports, l'agriculture, la lutte contre la déforestation notamment).

- L'utilisation des mécanismes de flexibilité dans les pays industrialisés.

Des systèmes de « cap and trade » sur le modèle du marché d'échange européen (ETS) en vigueur depuis 2005 se mettent en place progressivement, notamment aux Etats-Unis. Ils bénéficient des règles de protection légales et réglementaires propres à chaque pays ou groupe de pays. Il faudra organiser les relations entre ces différents systèmes pour permettre d'amplifier le marché du carbone et lui assurer un plus grand volume de transaction, donc plus de stabilité.

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

Ces mécanismes de flexibilité sont aujourd'hui réinterprétés à la lumière de la crise financière. Ce sont des valeurs avec paiement à terme, puisque la valeur du carbone - objet des transactions- ne sera réellement connue qu'aux échéances fixées par la négociation internationale. La crise des sub-primes a pointé le danger des mécanismes financiers générant des processus auto-amplificateurs, comme le calcul d'une valeur d'un bien immobilier sur la valeur de sa revente finale. Ainsi, quand le marché s'effondre, la valeur de tous les biens chute simultanément, générant un effet amplificateur et non pas statistiquement compensateur.

Les mécanismes de Kyoto suivent ce principe puisque le système repose sur la conviction que les pays se sentiront contraints de tenir les obligations de Kyoto. Il faut pourtant reconnaître que, puisque la majorité des pays dérapent par rapport à leurs objectifs, ce type de pression va, à l'approche de 2012, devenir de plus en plus faible. De surcroît dans un contexte de crise économique et financière. Les échanges de carbone sont rendus nécessaires par les obligations pesant sur les pays industrialisés à échéances fixes, 2012 puis 2020. C'est donc à l'approche de ces dates que la plupart des transactions se feront. D'ici là, les entreprises devront provisionner dans leurs comptes, plusieurs années à l'avance, une valeur estimée de ces transactions. Il y a donc 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 préparation du plan de financement d'un projet ? Cette incertitude tend à annihiler toute capacité de déclenchement d'investissement dans le secteur privé quand la rentabilité est insuffisante.

En définitive, le seul cadre dans lequel les mécanismes de Kyoto peuvent fonctionner pleinement est, pour le moment, celui intérieur aux Etats et à l'Union Européenne. C'est-à-dire là où existent des mécanismes de sanctions effectifs sur les entreprises (et dans ce cas, également sur les Etats). Les Etats-Unis ne reviendront pas sur leur refus des mécanismes de projets du Protocole de Kyoto si les processus de vérification de contrôle et de validation sont faibles. Ils exigent d'abord une réforme du MDP, dont un renforcement du système MRV (Mesure, Reporting et Vérification) et des restrictions permettant d'éviter un effet d'aubaine dans les pays émergents.

On risque de voir coexister des marchés du carbone différenciés dans les pays/zones à observance forte (avec capacité effective de contrôle et de sanction comme celui de l'Union Européenne) et des zones à observance faible comme les échanges internationaux sans mécanisme effectif de sanction.

Les mécanismes de Kyoto et la finance carbone doivent permettre des valeurs du carbone suffisamment stables dans le temps. Faute de quoi ils auront peu d'effet d'entraînement et présenteront des risques d'instabilité. Depuis l'été 2008, la valeur du carbone a plongé. Les banques, déstabilisées par la crise financière, consolident leur bilan et nettoient les actifs à valeur incertaine. La valeur du carbone sur le marché européen s'établissait fin novembre autour de 14\$ la tonne de CO₂.

○ **Le bilan du MDP**

Le MDP a été critiqué pour ses résultats insuffisants et contribuant trop peu à un développement socio-environnemental soutenable. Les flux financiers du MDP se sont concentrés sur les projets les plus rentables, offrant le plus grand potentiel d'atténuation et donc de crédits. La distribution géographique des projets MDP s'est, elle aussi, révélée inéquitable puisque les potentiels d'atténuation les plus accessibles se trouvent dans les pays en développement les plus développés, la Chine notamment. L'Afrique a peu bénéficié du mécanisme puisque le continent offre peu de grands projets d'atténuation rentables à court terme. En outre, il existe une sérieuse asymétrie d'information et, par conséquent, une distribution déséquilibrée. Cela constituera un facteur ultérieur d'instabilité.

- **Vers un renforcement du MDP ?**

Le débat sur le futur du MDP a été peu abordé lors de la préparation de Copenhague du fait de la situation d'attente dans laquelle est le Protocole de Kyoto. Par ailleurs, on ne peut pas encore faire le bilan de la création, récente, des MDP programmatiques. Néanmoins, les propositions suivantes pour l'accord post-2012 ont émergé :

- Effectuer une pré-évaluation des projets sur des indicateurs de développement durable et instaurer un « CDM Gold Standard » intégrant des exigences de développement durable ;
- Limiter le volume de crédits par projet afin de minorer l'effet d'aubaine vers les projets les plus rentables, voire fixer des quotas par pays pour leur volume de projets MDP ;
- Créer un MDP sectoriel (avec deux volets : « sectoral crediting » et « sectoral trading ») ;
- Proposer un mécanisme de transport propre (MTP) sur le modèle du MDP.

Des propositions ont été faites pour simplifier les méthodologies par exemple en Afrique, en réglant la question de l'additionnalité environnementale à travers une liste d'activités définies comme éligibles *a priori* et en fixant des facteurs standards d'émission. Cela faciliterait la préparation des dossiers d'éligibilité au MDP tout en restant fidèle à ses principes fondamentaux.

- **Les mécanismes de marché dans la négociation de Copenhague**

La négociation actuelle a donné peu de place aux mécanismes de marché du fait du refus par les Etats-Unis d'intégrer le Protocole de Kyoto. Le groupe de travail sur les actions à long terme (AWG-LCA) n'a pas non plus avancé dans cette direction. Les développements possibles qui précèdent devront être repris ultérieurement en fonction de l'avenir du Protocole de Kyoto (maintien, transfert dans un nouveau protocole en reprenant le système d'observance).

- **L'intégration du MDP dans les NAMAs ?**

En réalité, le débat sur les NAMAs semble absorber celui sur le MDP. L'Union Européenne propose la prise en charge du MDP comme instrument de réalisation de programmes sectoriels dans le cadre des NAMAs. Il s'agirait de mécanismes volontaires de type « no-lose targets », donc avec chiffrage d'objectifs à des secteurs au périmètre bien défini, avec une échéance précise.

● **10.7- Les principes d'utilisation des financements**

La nécessité d'efficacité des projets et des financements doit rapprocher fortement pays en développement et pays développés. Le climat étant indivisible, la qualité des résultats est une obligation pressante pour les deux parties. Ces deux exigences devraient amener à rechercher de nouveaux processus de décision, modes de financement et règles de décision. Elles sont au cœur du système MRV, débattu depuis la conférence de Bali.

L'expérience d'attribution de fonds publics met en évidence la nécessité de suivre les règles suivantes :

- **Construire une demande attractive**

La base de la réussite de la lutte contre le changement climatique est d'abord l'élaboration de projets de qualité. Les systèmes de financement doivent pouvoir s'adapter à des besoins et situations locales variées. L'introduction dans la négociation des NAMAs constitue une avancée décisive. Il s'agit d'un processus d'agrégation d'actions, de projets et de programmes au sein d'une stratégie sectorielle qui en montre la cohérence technique, sociale et économique. Ce mécanisme est de plus grande ampleur que le MDP ou la MOC car il passe du projet à la politique de développement des pays.

A ce stade des négociations, il semble que la réflexion pourrait se poursuivre sur la base de quelques principes :

- Apporter une attention particulière au financement de la préparation des politiques sectorielles (NAMAs) et aux politiques nationales climat, essentielles pour attirer des investissements ;
- Affirmer le lien fort entre l'architecture financière, le système MRV de suivi des politiques et les plans d'actions climat nationaux et locaux.

Actuellement, l'organisation de la négociation sépare la nature des actions et les modes de financement. Les propositions doivent être analysées à la lumière de leurs conséquences sur la prise de responsabilité effective des Etats dans l'élaboration de leurs politiques et actions.

Bien évidemment, la préparation des projets techniques relèvent de la responsabilité directe des pays, qui pourront solliciter leur ingénierie publique et les compétences techniques du secteur privé. Il est essentiel que, comme dans le cas du MDP, une instance nationale de type point focal soit constituée pour servir d'interface, sous la responsabilité directe de l'administration du pays.

- **Renforcer les capacités**

L'élaboration des programmes de NAMAs sera plus complexe encore que celle des projets MDP. Il convient donc de renforcer rapidement les capacités des pays les moins avancés. Ce renforcement ne doit pas seulement porter sur les services administratifs des ministères et des négociateurs, mais toucher également les responsables des collectivités locales, les entreprises et les bureaux d'études. A défaut, l'asymétrie dans l'accès aux financements entre pays émergents et en développement continuera de se creuser. D'un autre côté, la lutte contre le changement climatique devra modifier en profondeur les politiques de développement des pays, selon un processus progressif d'apprentissage. L'efficacité des financements publics pour l'adaptation et l'atténuation dépendra de la mobilisation des acteurs de terrain, elle-même stimulée par l'aide au développement. Or, ces deux priorités sont souvent présentées comme distinctes, pour des questions de stratégie de négociation (recherche de financements additionnels). De l'articulation de ces deux soutiens dépendra l'ampleur et la rapidité de la réduction des émissions mondiales.

- **Adopter une claire séparation des fonctions**

Le renforcement des capacités ouvrira la voie à des processus davantage collaboratifs entre pays financeurs et les pays bénéficiaires. Il convient dès lors de dissocier clairement diverses fonctions :

- la collecte des fonds à partir des pays développés ;
- le choix des priorités entre les actions et l'élaboration de méthodologies ;
- l'établissement des règles de préparation des projets fondé sur un processus de capitalisation des expériences acquises au fur et à mesure ;
- l'orientation des projets et des programmes vers les instances chargées de leur instruction ;
- le suivi, l'évaluation des actions, l'interprétation de leurs enseignements et l'amélioration en retour des méthodes.

Concentrer ces fonctions dans une même instance, c'est prendre le risque d'un mélange entre des critères financiers, techniques, politiques et diplomatiques. Ce qui serait négatif sur le plan de la transparence, des motifs effectifs de choix des projets, de l'efficacité financière et probablement de l'équité. Et risquerait donc également de multiplier les situations de blocage.

Dès lors, un fonds climat mis en place dans le cadre de l'UNFCCC devrait :

- Etre un outil collaboratif, ouvert à l'ensemble des acteurs financiers, et favoriser les coopérations et les partenariats ;
- Rester un fonds exclusivement fiduciaire et non une instance dotée de fonctions stratégiques ou techniques lui conférant de fait les pouvoirs d'institution financière ;
- Conserver une dimension maîtrisable ;
- Intégrer les outils de financement existants pour assurer une mise en place rapide, la création d'un nouvel outil financier international étant de l'ordre de cinq ans.

Il s'agit là d'un processus avant tout politique excluant des méthodes, largement pratiquées dans le passé, de réplique de politiques standards (à l'initiative souvent des seuls financeurs). Ce processus collaboratif aidera à progresser dans la qualité technique des politiques, le déploiement des stratégies sectorielles et l'optimisation des concours financiers.

- **Susciter la mise en place de mécanismes collaboratifs entre acteurs**

Plusieurs fonctions seront à remplir à la jonction entre financement et action opérationnelle. Elles seront déterminantes pour l'efficacité et la crédibilité de l'ensemble :

- l'accompagnement des politiques publiques et sectorielles et l'analyse de leur progression ;

- l'orientation des financements selon les types de besoins, c'est le « matching » ;
- l'information et l'échange sur les actions financières entreprises rapidement ;
- l'innovation et la capitalisation des expériences ;
- l'évolution des méthodes et pratiques financières, le développement des coopérations ;
- le suivi des politiques publiques induites et l'information sur les actions et leurs résultats (principe de redevabilité internationale).

La construction de ces interactions est délicate et peut conduire à des biais importants, voire remettre en cause le principe même d'une décentralisation des responsabilités au niveau des Etats si l'on passe d'une logique de choix de projets selon leur qualité à une logique de type distributive.

Au vu des propositions en négociation, les décisions sont, à ce stade, difficiles à anticiper. Il est nécessaire d'insister sur le respect des principes suivants :

- L'affirmation du lien fort, dans les négociations climat, entre les discussions relatives au suivi des actions, des politiques et des plans climat nationaux à travers un système MRV efficace et la conception de l'architecture financière. Plus précisément, l'articulation entre la fonction d'interface (« matching ») entre les financements et les besoins à couvrir. Il faut donc s'assurer de la faisabilité opérationnelle des propositions faites dans la négociation.
- La préférence, par précaution, pour des réponses « soft » (coordination souple, responsabilité partagée, volonté des acteurs) aux besoins identifiés plutôt que des réponses qui rigidifient les rôles et les responsabilités des entités.
- La validation par la négociation de la répartition des fonctions à assurer et la poursuite des réflexions sous l'égide des Nations Unies : le PNUD pour la réflexion sur les fonctions d'information, d'échanges et de coordination des acteurs financiers et la mobilisation des acteurs de développement au plan territorial, ou encore le PNUE sur les questions de bonnes pratiques et d'accompagnement des politiques sectorielles, et bien entendu la Convention Climat (UNFCCC) sur les priorités et l'équité de l'accès des pays aux soutiens en fonction de leur stade de développement et de leur vulnérabilité au changement climatique. C'est une priorité clé pour assurer la cohésion internationale.
- La recherche de la complémentarité des acteurs financiers. L'architecture financière ne devra pas rigidifier un schéma autour d'une ou quelques solutions, mais au contraire dynamiser et valoriser les collaborations entre acteurs. Les exemples existants, innovants et efficaces, de collaboration sont à identifier et à promouvoir.

- ***La fixation des objectifs, des orientations et des règles de gouvernance***

La fixation des cadres - objectifs, orientations et règles de gouvernance - doit être assurée directement par l'UNFCCC au moyen des décisions de CdP et des organes subsidiaires.

- Elle consiste à fixer les objectifs à atteindre (adaptation, atténuation, REDD+, transferts de technologies...);
- Les orientations porteront sur la nature des projets (par exemple périmètre de REDD+) et les différentes natures de NAMAs... ;
- Elle comprendra les règles d'éligibilité des pays aux divers mécanismes ;
- Les règles de gouvernance qui seront intégrées dans le système MRV.

10.8 - La détermination des règles d'attribution des fonds

Les règles d'attribution des fonds devront éviter certains écueils :

- Confier aux acteurs internationaux un rôle de définition de standards de financement pourrait remettre en cause le principe de responsabilisation des Etats sur leurs politiques et leurs actions. Un mécanisme de suivi et de pilotage des politiques et plans d'actions fortement normé au plan technique (audit technique externe) pourrait s'avérer antinomique avec une construction politique des actions dans les pays en développement.
- Créer ou charger une entité d'établir des normes et procédures pour organiser une réponse coordonnée des acteurs financiers aux besoins des pays constitue un schéma théorique

difficilement praticable en termes de gouvernance. Il serait probablement inopérant au vu de la taille des financements nécessaires et de la diversité des acteurs.

- Enfin, regrouper plusieurs de ces fonctions au sein d'une même structure risquerait d'engendrer un déséquilibre des pouvoirs.

A partir du cadrage qui précède, les règles d'attribution des financements doivent conjuguer adéquation, souplesse et évolutivité.

Il faudrait constituer une instance technique d'accompagnement de la préparation des NAMAs qui soit spécifique pour chaque grand domaine d'action (renforcement des capacités, adaptation, atténuation, énergie, bâtiments et urbanisme, REDD+, transferts de technologies). Des modalités plus précises de mise en œuvre des financements devront faire l'objet de décisions de CdP, du Sbsta ou du Sbi sauf à engorger leur fonctionnement et à rigidifier à l'excès ces dispositions. Elles concernent des questions comme les « baselines », les méthodologies, les modalités d'application des règles MRV. Ces règles devront être largement accessibles et publiées. Cette instance devra assurer une représentation paritaire des parties de la négociation, prendre en compte le retour d'expérience et faire évoluer les règles à périodicité régulière.

○ **L'allocation des financements**

L'allocation des financements comprend deux étapes :

- ***Le processus de décision d'attribution des concours***

Actuellement deux schémas existent pour réaliser cette étape.

- Le schéma consiste à confier à la Banque Mondiale la responsabilité d'instruction des projets et programmes dans le cadre de fonds dédiés avec un rôle important des pays financeurs. Ce processus renvoie les pays dans une situation de client avec un faible pouvoir de plaider leurs projets ou les spécificités de leur politique nationale.
- Le second schéma est celui d'instances d'attribution à composition paritaire entre pays financeurs et pays financés. C'est un modèle politiquement plus équilibré mais qui nécessite de « faire vivre » le mode de gouvernance avec tous les participants pour conserver la qualité du processus de choix des projets

- ***La gestion des fonds***

La seconde étape, purement bancaire, correspond à la gestion de ces financements (gestion, placement, modalités administratives des paiements). La négociation climat doit élaborer un dispositif qui parvient à dépasser les pathologies constatées jusqu'à présent, à savoir la centralisation de la gestion, la multiplication de critères et de filtres, l'engorgement des circuits administratifs et l'allongement des délais d'instruction et de paiement. La concentration des financements dans un seul instrument financier, même relié à la Convention, peut encore aggraver ces pathologies. L'expérience indique aussi qu'un acteur unique ou prépondérant (ou quelques acteurs puissants) :

- induit des déséquilibres dans la relation avec les pays. C'est une des principales sources de contestation des PED ;
- limite l'innovation technique et financière. Cet aspect sera sensible dans les cas de financement de l'adaptation, des NAMAs, du REDD+ et des transferts de technologies ;
- conduit à laisser de côté des actions, voire des acteurs, jugés moins « accessibles » ou moins « prioritaires » alors qu'ils pourraient apporter leur contribution.

Un mécanisme de financement unique ou fortement centralisé débouche sur un écrémage des projets en faveur des plus gros et s'avère inefficace dans les soutiens aux pays les moins avancés.

○ **Le mixage des ressources financières**

Face au volume et à la diversité de la demande, intrinsèquement lié au processus de développement lui-même, aucune réponse planifiée -a fortiori centralisée- ou monolithique ne pourra constituer une réponse satisfaisante. Seule une approche de type collaborative et mettant en relation une grande diversité d'acteurs et de sources financières publiques et privées sera à la hauteur de l'ampleur et de la complexité du sujet. Elle doit assurer la complémentarité des acteurs financiers internationaux, nationaux, multilatéraux ou bilatéraux ; spécialisés ou non...

Puisque l'efficacité consiste à mêler aide publique et partenariat privé, le système choisi doit être capable de réunir des fonds de natures diverses : fonds publics sous forme de prêt, sous forme de don, fonds privés, fonds provenant de mécanismes du type Kyoto. Le mixage des fonds présente une double qualité : démultiplier les ressources et orienter les fonds au mieux en fonction des besoins. La part publique sert alors de garantie pour réduire le risque pour l'argent privé.

Cette gestion multi-sources de financements devra favoriser les solutions innovantes de coopération entre acteurs. Certaines sont déjà testées, comme par exemple :

- la mise en place de « pooling » de ressources entre institutions financières permettant un effet de levier sur les fonds mobilisés, au plan du montage de la simplicité des procédures d'instruction et de mise en œuvre, de partage du risque, comme de la rapidité de mobilisation des fonds,...
- la mise en place de fonds de mixage sur le modèle des fonds européens (FIV, fonds infrastructure...);
- le développement des délégations de gestion entre organismes d'exécution des financements...

● **10.9 - L'architecture financière**

○ **Propositions pour un mécanisme financier**

Dans la négociation, les propositions se regroupent en trois grandes options :

- Le Mexique a émis une proposition, centrale dans les négociations, de fonds multilatéral pour le climat placé sous l'autorité de l'ONU et chargé de la mise en œuvre des financements climat. Géré dans le cadre des institutions de la Convention et du Protocole, il recevrait les contributions publiques des pays industrialisés, à partir de critères précis. Tous les pays, les PMA exceptés, contribueront en fonction de leurs émissions GES et de leur PIB par habitant afin d'assurer l'équité dans les apports. Ce que le processus actuel d'appel aux financements volontaires ne parvient pas à faire. Ce dispositif de fonds multilatéral, soutenu par de nombreux acteurs (pays en développement, ONG...), présente d'évidentes fragilités : la concentration du pouvoir financier dans les institutions de négociation sur le climat accroît les risques de blocage. Ce risque n'est pas théorique si l'on considère les blocages multiples qui touchent les institutions de financement internationales.
- L'Union Européenne soutient la proposition mexicaine de fonds. Cependant, l'UE, à la différence de la majorité des pays en développement, souhaite appuyer le mécanisme financier sur des institutions existantes. Les fonctions liées à l'adéquation des besoins et des offres de financement et le mécanisme de MRV seraient confiées aux Nations-Unies.
- Les Etats-Unis ont proposé la création d'un fonds international sous l'égide de la Convention abondé par des contributions volontaires, alimentant les agences bilatérales et les banques multilatérales. Ils proposent d'en confier la responsabilité à une institution financière internationale (sur le modèle des fonds climat de la Banque Mondiale). Les fonctions liées à l'adéquation des besoins et des offres de financement et la coordination des acteurs seraient assurées par une interface « matching entity » prise en charge par une institution financière internationale. Cette proposition américaine, pragmatique dans son approche institutionnelle, permet la mise en place d'un fonds climat sans création de nouveaux acteurs financiers tout en laissant ouverte la possibilité d'autres actions. A l'évidence, cette option est construite sur le modèle des fonds climats « CIF » de la Banque mondiale.

○ **La création d'un fonds global dédié à la lutte contre le changement climatique**

La création d'un fonds climat est, aujourd'hui, insuffisamment précise sur les aspects, essentiels, de gouvernance et de mise en œuvre.

Un accord pourrait peut être trouvé sur le dispositif suivant :

- des contributions des Etats sur le modèle proposé par le Mexique ;
- une instance de détermination des orientations et de gouvernance ;
- la création d'un fonds fonctionnant essentiellement comme une gare de triage ;

- l'exécution financière des financements dans un cadre décentralisé sur la base d'outils existants.

Trois conditions de départ sont essentielles pour éviter qu'un tel fonds ne tombe dans les travers décrits précédemment :

- Le fonds, qui n'est que l'un des mécanismes possibles de l'architecture financière, doit laisser la place à d'autres schémas et initiatives ;
- Sa fonction fiduciaire, récipiendaire visible d'une partie des fonds internationaux sur le climat, doit être dissociée de sa fonction de mise en œuvre ;
- La coordination des acteurs, la relation avec le mécanisme MRV, l'articulation des politiques et plans d'action seront des aspects décisifs sur lesquels il convient d'approfondir le débat.

Ces conditions vont dans le sens du G77, qui insiste sur l'importance de la visibilité des financements et sur la participation à leur pilotage, mais également dans le sens de la volonté des pays développés -de l'UE notamment- d'assurer, une mobilisation suffisamment « sécurisée » des financements. L'intérêt du schéma américain est de permettre une ouverture à d'autres actions et initiatives, la dissociation des fonctions fiduciaires et de mise en œuvre. La gouvernance et les principes de mise en œuvre du fonds sont dès lors les enjeux cruciaux pour permettre à un tel modèle d'être efficace.

- ***Le rôle d'un tel fonds devrait être avant tout fiduciaire***

Le fonds aurait pour objectif principal d'apporter une ressource aux opérateurs financiers chargés de la mise en œuvre d'actions et d'initiatives, permettant ainsi un mixage avec leurs propres ressources selon un principe d'efficacité et d'additionnalité. L'opérateur financier deviendrait dans ce cas responsable de la mise en œuvre des financements confiés. En revanche, ce fonds ne doit pas avoir pour fonction de valider les programmes ou stratégies des pays. En définitive, il devrait se concentrer sur un rôle fiduciaire et de mesure de l'efficacité de l'apport de ressources, et non pas sur des fonctions stratégiques ou techniques qui lui confèreraient les pouvoirs d'une nouvelle institution financière. Ce qui serait antinomique avec un schéma décentralisé de responsabilisation des Etats sur leur politique et plan d'actions et remettrait en cause le principe d'un mécanisme de suivi (MRV).

Pour les actions proposées, le fonds devrait décider l'octroi de financement aux opérateurs selon un principe d'additionnalité. Et ce, sans exclusion a priori d'actions ou d'acteurs entrant dans le champ de la politique de changement climatique des Etats. Un processus de suivi devra être instauré.

- ***La gouvernance d'un tel fonds doit être équilibrée entre nord et sud***

Des exemples de gouvernance équilibrée efficaces se sont développés à petite échelle, à l'image du Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). La Banque Mondiale a accepté d'assurer le secrétariat de ce fonds en instaurant un comité des participants, à l'inverse d'autres fonds où elle joue le rôle central, qui finit généralement par démotiver à la fois pays bénéficiaires et contributeurs. Au-delà des termes précis sur sa relation avec la Convention (« under the guidance » ou « under the authority » of the CdP), il s'agit là du point essentiel qui assurera ou non au fonds son opérationnalité. Ainsi, il faudrait valoriser des initiatives internationales thématiques du type de celles du FCPF, avec une gouvernance équilibrée nord-sud, un fonds de préparation des politiques et un fonds carbone lié au FCPF. Ce type de fonds est conçu pour assurer la crédibilité des politiques sectorielles des pays et donner un signal positif aux ressources futures du marché du carbone et au secteur privé.

En effet, la mise en place de mécanismes efficaces d'accompagnement des pays dans l'élaboration de leurs politiques est à la fois un enjeu crucial et une question sensible car pouvant affecter la souveraineté des pays. La mise au point d'un mécanisme de suivi des politiques – MRV – est au cœur de ce débat. L'accompagnement par la communauté internationale est utile mais doit s'adapter aux besoins et capacités des pays. Une réflexion sur les formes d'accompagnement innovantes à promouvoir est nécessaire.

- ***Exécution des financements et gestion de l'aide publique au développement***

L'aide publique au développement est assurée par des banques de développement (Banque Mondiale, banques régionales de développement, banques ou agences nationales spécialisées -AFD, GTZ, USAID, Europe Aid...-). Il convient de définir l'articulation entre les circuits actuels de l'aide au développement et ceux des politiques climat, et le mode de collaboration entre ces divers acteurs, à l'échelle nationale et internationale. De plus, les projets d'aide au développement devront de plus en

plus retenir comme critères de qualité l'adaptation au changement climatique et l'atténuation des émissions. Les pays en développement craignent alors une superposition entre financements pour l'aide au développement et financement pour le climat (notamment sur l'adaptation). Ils demandent aux pays industrialisés de mettre en œuvre leur promesse de reverser 0,7% (à l'heure actuelle, la contribution s'élève à 0,35%) de leur PIB pour l'APD et de verser par ailleurs des fonds suffisants pour financer l'adaptation et l'atténuation. Les financements pour le changement climatique doivent donc être nouveaux et additionnels, ce qui nécessite la tenue d'un registre assurant la traçabilité des financements effectifs et évitant que l'aide au développement ne déserte les autres priorités des pays.

- ***La mise en œuvre d'un tel fonds doit être ouverte à l'ensemble des acteurs financiers et favoriser les coopérations et partenariats***

Afin d'assurer la plus grande efficacité possible des actions, ce fonds doit être ouvert aux institutions financières nationales et internationales sur base de leur expertise, de leur capacité de mise en œuvre et de gestion. Il devrait :

- Favoriser le financement de coopérations entre acteurs, notamment de coopérations innovantes (« pooling » de ressources...);
- Encourager les partenariats, notamment entre les institutions internationales et les institutions nationales, pour assurer un renforcement des capacités ;
- Être ouvert, dans une certaine limite, à d'autres types d'acteurs (comme le suggère la proposition américaine) selon des modalités de partenariat avec les pays à définir.

Il faudra veiller à optimiser l'efficacité du dispositif international grâce à :

- La recherche de la complémentarité entre les institutions multilatérales et bilatérales, à travers leurs avantages respectifs réciproques ;
- La place accordée au Fonds pour l'Environnement Mondial dans l'architecture, comme préconisé par l'UE. Il est important de bénéficier de son expérience de catalyseur des financements et de renforcement de capacité des pays ;
- La capacité d'accès direct des pays à des ressources internationales, revendication majeure des pays en développement, devra être approfondie selon les capacités techniques et financières des pays.

- ***Pour être efficace la taille de ce fonds doit rester maîtrisable***

La taille du fonds aura des impacts sur la capacité de gestion mais également sur la capacité à éviter une concentration des pouvoirs financiers par un acteur (même si son rôle est limité aux aspects fiduciaires). La question d'une spécialisation thématique du fonds est à débattre. Dans la mouvance des initiatives existantes (fonds adaptation, fonds atténuation, fonds CIF de la BM...), elle permettrait un meilleur ciblage des contributions.

● **11.10 - Le système de respect MRV**

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

- Assurer la traçabilité des financements accordés par les Etats à partir des différentes voies possibles (bilatérales, multilatérales, mécanismes...) grâce à un registre ;
- Bien identifier, dans les diverses contributions d'un pays, la part relevant effectivement d'une contribution à la lutte contre le changement climatique.

Il existe un débat sur la manière de procéder : s'agit-il de présenter des actions faites avec une facture ou d'obtenir les fonds avant de mettre en œuvre l'action ? Les pays en développement prônent cette dernière option, alors que les pays développés préfèrent une politique de résultat avec un paiement en fonction de l'action réalisée. Cette question se pose particulièrement 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 maîtrise difficile du budget national et, par conséquent, la crainte de s'engager à financer les efforts des pays en développement sans une fourchette préétablie.

- ***L'amélioration de la gouvernance des projets pour les NAMAs et REDD+***

La mise en place de stratégies de développement à bas niveau de carbone et de NAMAs nécessite un renforcement des dispositifs d'observance des inventaires nationaux annuels et des communications nationales plus approfondies et plus fréquentes et l'établissement par tous les pays de Plans d'Action Nationaux d'Adaptation. Ces points ne devraient pas faire difficulté dès lors qu'ils seraient associés à des financements. Néanmoins, les PMAs refusent toute nouvelle contrainte en matière de reporting et de planification, car elle ralentirait le processus, comme pour les PANAs qui ont mis six ans à devenir opérationnels. Tous les PED rédigerait un plan national qui serait, de fait, considéré comme leur PANA. En parallèle, le formalisme de ces plans nationaux serait étendu de manière à intégrer de nouveaux aspects, sous la supervision du Groupe d'Experts des PMAs, en évitant la création de processus parallèles redondants. Il faudrait développer des procédures de suivi des financements et permettre aux pays bénéficiaires de basculer d'une source de financement à une autre. Plus de fongibilité entre les agences des Nations Unies sera réelle, plus elle permettra d'optimiser les processus.

- ***Les mécanismes d'observance et l'approche MRV***

La question des mécanismes d'observance et de sanction prend dans cette phase une importance accrue, et ce pour plusieurs raisons :

- De nombreux pays de l'Annexe I ont gravement dérapé vis-à-vis de leurs engagements de Kyoto, ce qui les conduit dans la nouvelle négociation non plus à inscrire un engagement de rattrapage supplémentaire mais à l'inverse à minorer leurs engagements futurs. On dérive ainsi des dispositions du Protocole de Kyoto vers un laxisme qui affaiblit le caractère contraignant des engagements et déstabilise les mécanismes de Kyoto.
- Or, plus les pays présentent des trajectoires s'écartant de leurs engagements, plus les dispositifs d'observance assortis de sanction conditionnent la crédibilité du système.
- Le Plan d'Action de Bali a inclut la nécessité de mécanismes crédibles de contrôle pour que les actions de réduction des émissions et les concours financiers soient mesurables, notifiables et vérifiables (MRV). Cette traçabilité des actions est la condition de l'équité et de la comparabilité des efforts réalisés. La crise financière et la méfiance montrée en direction de mécanismes financiers sophistiqués va aussi dans le sens de meilleurs mécanismes de contrôle et de traçabilité dans la finance carbone.
- Ils sont nécessaire pour faciliter la mise en place de plans climat territoriaux à des niveaux infra-étatiques.

- ***L'inapplicabilité des modes de sanction du Protocole de Kyoto***

Le mécanisme de pénalisation prévu dans le Protocole de Kyoto – l'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- s'avère inopérant. Les propositions de renforcement des règles d'observance émises consistent en des sanctions financières pour les pays de l'Annexe I 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 va s'accroître entre les pays qui tiendront leurs engagements internationaux et ceux qui dériveront par rapport à leurs objectifs. Il faudra probablement que la négociation climat, les mécanismes de sanction de l'ONU et ceux de l'OMC convergent dans un mécanisme commun de règlement des différends et de sanction économique.

● **10.11- Les difficultés de conclusion à Copenhague**

Parvenir à un accord sur la répartition des contributions financières à apporter de la part des pays industrialisés sera l'enjeu majeur de la négociation et aussi son plus grand risque d'échec. En effet, les pays industrialisés auront de grandes difficultés à conclure une négociation financière engageant des moyens importants tant que les effets de la crise financière ne seront pas clairement mesurés. Ils n'exprimeront qu'au dernier moment leur engagement budgétaire. Leurs contributions risquent d'être maigres avant que l'horizon ne s'éclaircisse.

En outre, il faudra s'entendre sur des critères équitables permettant de fixer globalement les contributions des pays.

L'entrée en vigueur du nouveau régime se situant en 2013, il faudra distinguer à la fois les crédits à libérer pour une phase transitoire de 2010 à 2012 et les dotations du régime pour l'après 2012. La montée en puissance des financements pourrait être progressive, à condition qu'un climat de confiance suffisant ait été instauré.

11. LES POSITIONS DES PAYS

Après l'analyse thème par thème de la négociation, cette partie envisage le sujet sous un nouveau prisme, celui des positions des principaux pays ou groupes de pays.

A – Les pays de l'annexe 1

● **11.1- Les Etats-Unis**

La politique américaine a connu un net virage avec l'administration Obama. Cependant, le retour des Etats-Unis dans les négociations en mars 2009 n'a pour l'instant rien résolu sur le plan politique et a même compliqué le travail juridique. Ils ont en effet réaffirmé qu'ils ne signeraient pas le Protocole de Kyoto, ce qui était prévisible. La position américaine est fortement marquée par des oppositions internes, tant des lobbys industriels que d'opposants politiques.

La stratégie américaine visait donc à organiser le débat au plan national et à adopter une loi au Congrès avant de prendre des positions sur la scène internationale. Les Etats-Unis ont marqué leur exigence de souveraineté nationale en matière de politique climatique. C'est le vote du Congrès qui fixera leurs engagements de réduction des émissions et non un engagement international juridiquement contraignant sur des objectifs chiffrés dans le cadre des Nations Unies.

Progressivement, malgré la position distancée de l'administration Bush vis-à-vis du Protocole de Kyoto durant ces huit dernières années, les Etats-Unis ont réussi à reprendre leur place dans la négociation, à l'extérieur du Protocole de Kyoto, dans le cadre du groupe de travail sur les actions à long terme (AWG-LCA).

- **Vision de l'accord post-2012**

Leur vision de l'accord post-2012 est la suivante :

- Un accord sur la vision partagée telle qu'exprimée par le GIEC ;
- Des engagements nationaux comparables de réduction des émissions des pays développés dans l'optique de réduire les émissions de 80% d'ici 2050 ;
- Une contribution des pays en développement, exception faite des PMAs, pour dévier leurs trajectoires d'émissions tendancielle au moyen d'actions nationales d'atténuation ;
- L'inclusion de l'adaptation dans les stratégies de développement ;
- La création d'un « hub technologique » pour améliorer les transferts de technologies, la recherche et l'expertise ;
- La création d'un nouveau fonds climat avec plusieurs canaux de mise en œuvre ;
- De multiples sources de financement, dont un marché carbone étendu et une forte participation du secteur privé ;
- Un système MRV solide.

- **Une politique domestique d'atténuation**

La position des Etats-Unis sur le changement climatique dépendra du vote du Sénat sur le projet de loi Climat et Energie.

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 pourront également compenser jusqu'à un total de 2 milliards de tonnes CO2 annuellement, 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% seraient consacré à cet objectif (c'est-à-dire, une estimation de US \$750 millions par an consacré à un fonds adaptation mondial et au transfert de technologies sur les 7 milliards estimés nécessaires).

Un premier vote favorable est intervenu à la Chambre des représentants sur le texte proposé par les sénateurs Waxman et Markey (the American Clean Energy and Security Act - ACESA).

Le texte présenté au Sénat, par les sénateurs démocrates Kerry et Boxer constitue une nouvelle version du projet de loi, le « Clean Energy Job and American Power Act ». Malheureusement, ce processus d'adoption parlementaire ne sera pas finalisé à temps pour Copenhague. Ce qui place la diplomatie américaine dans la situation qu'elle voulait absolument éviter.

Ce texte diffère du projet de loi Waxman - Markey sur les points suivants :

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 $\frac{3}{4}$ des émissions du pays. Un Fonds de stabilité du marché 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 peuvent 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).

• *Pour la délégation américaine, les clefs de négociation sont les suivantes*

- La position des Etats-Unis reste ambiguë sur la nature du texte d'accord. Dans un premier temps les Etats-Unis ont défendu l'idée d'un accord non juridiquement contraignant. Mais l'idée d'un nouveau protocole semble faire son chemin. Cela ne veut par pour autant dire qu'il s'agirait d'un protocole unique intégrant le Protocole de Kyoto, notamment son mode de prise d'engagements juridiquement contraignant.
- La mise à contribution des pays émergents devenus de grandes puissances industrielles et qui seront ainsi de plus en plus émetteurs de gaz à effet de serre.

- La protection des droits de propriété intellectuelle : à l'image du Japon et d'autres pays industrialisés, les Etats-Unis soutiennent l'idée que la protection des droits ne constitue pas une barrière à l'accès aux technologies propres pour les pays en développement. Ils affirment au contraire que c'est la levée des protections qui générerait des inégalités.
- Les Etats-Unis reconnaissent la nécessité d'accroître l'aide aux pays les plus vulnérables, mais insistent sur l'importance d'une réévaluation de l'ampleur de ces contributions et des pays bénéficiaires. Les Etats-Unis estiment que les principaux bénéficiaires actuels, les pays émergents, n'ont plus besoin de recevoir de soutien et sont en capacité de financer eux-mêmes leurs politiques d'atténuation et d'adaptation.

● **11.2 - L'Union Européenne**

L'Union Européenne a voté son plan Energie-Climat, annoncé en mars 2007 : Si elle a pu se fixer des objectifs clairs et trouver une position commune sur un certain nombre de points, de nombreuses zones d'ombres demeurent.

○ **Une position commune pour Copenhague**

● **Les objectifs**

Lors du Conseil des Ministres européens de l'Environnement du 21 octobre 2009, les pays membres sont parvenus à déterminer une position commune à défendre à Copenhague.

- Le maintien d'objectifs forts: de -20 à -30% d'ici 2020 et de -80 à -95% d'ici 2050 ;
- Des objectifs sectoriels : -20% d'émissions dans le secteur maritime et -10% pour dans le secteur aérien d'ici 2020, par rapport aux niveaux d'émissions 2005.

● **La forme de l'accord : un instrument juridique unique**

Lors de la session de Bangkok, l'Union Européenne a pris position en faveur d'un protocole unique, qui fusionnerait le Protocole de Kyoto et les conclusions des négociations pour le post 2012. Elle craint que sinon l'accord 2012 ne se résume à l'abandon du Protocole de Kyoto et n'aboutisse à une série de décisions à portée juridique faible.

● **L'adaptation**

L'UE soutient la création d'un accord sur l'adaptation, ainsi qu'un accès prioritaire aux financements internationaux pour les pays les plus vulnérables. Elle propose que les actions d'adaptation soient intégrées dans les stratégies et plans nationaux.

● **L'atténuation**

L'UE a récemment avancé l'idée de « Stratégies de Développement Sobres en Carbone » (*LCDS-Low Carbon Development Strategies*), dans lesquelles s'inscriraient les Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) et qui seraient élaborées et mises en œuvre par tous les pays. La proposition envisage la mise en place de processus intermédiaires de type « no-lose targets » et d'accords sectoriels.

Elle s'est par ailleurs accordée sur la nécessité d'un financement « fast-start » sur la période 2010-2012 (estimé à 5-7 milliards USD/an), afin d'aider les pays en développement à préparer leurs LCDS, notamment les Pays les Moins Avancés et les Etats-îles en développement.

● **Les financements**

La Commission européenne évalue les besoins des pays en développement pour faire face au changement climatique à 100 milliards d'euros par an d'ici 2020.

- 20 à 40% des financements nécessaires viendraient du secteur privé et des ressources propres des pays en développement ;
- 40% des besoins seraient couverts par un marché carbone international (jusqu'à 38 milliards d'euros par an d'ici à 2020) ;

- Les 20 à 40% restants seraient pris en charge par le financement public international (entre 9 et 13 milliards d'euros par an au début et une fourchette entre 22 et 50 milliards d'euro par an en 2020).

L'UE n'a cependant pas réussi à se mettre d'accord sur la répartition de la « part » européenne de ce montant entre ses pays membres.

Tableau 13 : Estimation des besoins annuels de financement public international pour les pays en développement sur la période 2010-2020

	2010-2012 (en milliards d'euros)	2013 (en milliards d'euros, par an)	2014-2020 (en milliards d'euros, par an)
Atténuation	1	3-7	10-20
Energie et industrie			3-6
Agriculture et REDD			7-14
Adaptation	2-3	3	10-24
Renforcement de capacités	1-2	2	1-3
Recherche, diffusion technologique	1	1	1-3
Total	5-7	9-13	22-50

Le Conseil a aussi mis en avant la nécessaire synergie entre aide publique au développement (APD) et les financements pour l'adaptation et l'atténuation, tout en assurant que les financements pour le climat seraient additionnels aux financements pour l'APD.

Enfin, l'UE soutient la proposition d'un fonds multilatéral auquel contribueraient tous les pays - PMA exceptées- en fonction de leurs émissions nationales et de leur PIB (proposition mexicaine).

- **Des divergences internes**

L'UE semble aujourd'hui enlisée dans des débats internes qui affaiblissent sa prise de parole dans les négociations climat. Ces divergences internes portent sur trois sujets principaux :

- Le niveau des réductions incombant à chacun des Etats-membres compte tenu des graves écarts de performances enregistrés pendant la première période du Protocole de Kyoto et des écarts de développement entre les récents adhérents à l'UE et les « pays de l'ouest » ;
- Le niveau de contributions financières vers les pays en développement et la répartition de l'effort entre pays membres ;
- L'importance des réductions d'émissions dans les pays en développement et émergents (MDP, REDD, NAMAs).

Zoom : le problème du surplus de quotas

La question du surplus des quotas de droits d'émissions par rapport aux objectifs fixés à Kyoto ne fait pas consensus au sein de l'UE. La Russie (8 Gt) et les pays d'Europe centrale et orientale (3 Gt) n'ont pas utilisé ces quotas et ont fait mieux que l'objectif assigné. Puisque ces quotas étaient transférables et cumulables d'une période à l'autre, un certain nombre de pays se retrouvent donc avec des surplus de droits à émettre qui pourraient déstabiliser le marché carbone, notamment en cas de revente aux pays « déficitaires ». L'UE remet aujourd'hui en question ce principe, créant ainsi un clivage en son sein entre pays « riches » et pays « pauvres ».

- **Les points à clarifier**

- L'UE n'a toujours pas pris position concernant l'utilisation des mécanismes de flexibilité : à quelle échelle, sur quels projets ? ;

- L'objectif de -30% promis en cas d'accord satisfaisant à Copenhague (sachant qu'aucune annonce sur ce que devrait être un « accord satisfaisant » n'a été faite) semble difficile à atteindre, même en incluant l'usage des sols, à moins que cet effort supplémentaire ne se fasse grâce à des compensations.
- La forme et le niveau de ses contributions financières.
- ***La position paradoxale de l'Union Européenne***
 - Elle joue un rôle central dans la négociation à travers son engagement dans le cadre du Protocole de Kyoto puisqu'elle sera l'une des seules Parties à remplir complètement ses engagements ;
 - Elle a annoncé très tôt ses engagements pour la deuxième période 2012-2020 ;
 - Elle est actuellement le principal financeur de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement (principalement l'Allemagne et la France) ;
 - Mais elle est paralysée par ses débats internes concernant le financement et fait preuve d'une très faible capacité d'initiative auprès des autres Parties dans la négociation.

● **11.3 - Le Japon**

Lors de la session de Bonn de juin 2009, le Japon avait proposé de réduire ses émissions de 15% par rapport à 2005. Mais cet objectif, qui revenait en pratique à une réduction de -8% seulement par rapport à 1990, a provoqué de vives réactions des ONG. Qualifié de « mamizu » (« eau transparente ») par l'ancien Premier Ministre, l'objectif avait pourtant le mérite d'être réalisable et d'avoir été calculé à partir de moyens de mise en œuvre effectifs. Début septembre, le nouveau premier ministre japonais a proposé un nouvel objectif : 25% de réduction d'ici 2020 mais, cette fois-ci, avec recours au marché carbone et aux mécanismes de flexibilité. Ce nouvel objectif sera conditionné à la prise d'objectifs ambitieux de la part des autres pays industrialisés.

L'engagement japonais a fait l'objet d'un réel débat démocratique à l'intérieur du pays. Les efforts de réduction des émissions japonaises ont été réels depuis Kyoto. Le niveau d'émissions par habitant y est l'un des plus faibles au monde par rapport à son niveau de développement. Dès lors, continuer de progresser devient de plus en plus difficile. La croissance des émissions du Japon est liée à l'augmentation de l'intensité carbone (en gCO₂/kWh) de sa production électrique : les périodes de sécheresse ont limité le recours à l'hydroélectricité et les centrales nucléaires sont devenues moins productives, incitant le Japon à augmenter sa consommation d'énergies carbonées.

● **11.4 - L'Australie**

L'Australie, qui n'a signé le Protocole de Kyoto qu'en 2007, a annoncé un objectif compris entre -5 et -15% par rapport à 2005. Le pays a laissé la porte ouverte à un objectif de -25% si tous les pays prenaient des engagements significatifs. Sa capacité à atteindre un objectif élevé est largement dépendante des règles qui seront établies concernant la prise en compte du changement d'affectation des sols. Le pays vise également le développement d'un marché de quotas d'émission (déjà lancé en Nouvelle-Galles-du-sud) et de systèmes de compensation.

Début septembre, les partis de l'opposition à l'Assemblée ont voté contre le projet de loi pour un marché carbone, proposé par le premier travailliste de Kevin Rudd. Les Verts y étaient également opposés car l'estimant trop peu ambitieux.

● **11.5 - La Nouvelle-Zélande**

La Nouvelle-Zélande a annoncé un objectif national compris entre 10 et 20%, perçu comme peu ambitieux, et compte atteindre cet objectif par trois moyens : des efforts d'atténuation domestiques, l'utilisation des mécanismes de flexibilité et le recours à la séquestration biologique du carbone.

La réalisation de l'objectif dépendra en grande partie des règles de comptabilisation qui seront finalement adoptées pour le LULUCF.

● **11.6 - Le Canada**

Le Canada est le pays le plus loin de son engagement de réduction dans la négociation climatique. Déjà en 2006, le Canada avait des émissions dépassant de 35% la base de 1990, alors que son objectif souscrit à Kyoto était de -6%. Il est très probable que ses émissions continueront de croître d'ici 2012.

Le secteur d'extraction des sables bitumineux destinés à l'exportation a accru ses activités, provoquant une forte augmentation des émissions. Si le Canada apparaît comme le plus mauvais élève des pays de l'annexe B, ce jugement est donc à nuancer car le pays a en partie accru sa production d'hydrocarbures pour compenser la baisse rapide de celle des Etats-Unis.

Son objectif est de -20% d'ici 2020 sur la base de l'année 2006. Il ne suffira qu'à rattraper la moitié de l'écart accumulé depuis 1990.

B - Les nouveaux pays inclus dans l'annexe B du Protocole de Kyoto

Certains pays émergents sont devenus, depuis Kyoto, membres de l'OCDE. Ils sont donc maintenant considérés comme des pays développés et pourraient être assujettis à des obligations de réduction d'émissions au titre du Protocole de Kyoto. C'est notamment le cas de la Corée du sud et du Mexique. La Turquie multiplie les déclarations contradictoires et semblent plutôt s'aligner sur les pays émergents. Elle pourrait proposer un objectif de réduction de ses émissions de 11% mais par rapport à un scénario « Business As Usual ».

● **11.7- La Corée du Sud**

Elle est le premier pays non Annexe I à avoir annoncé un objectif national de niveau d'émissions pour 2020. Le gouvernement choisira une des trois options suivantes :

- + 8% par rapport à l'année 2005,
- Stabilisation du niveau d'émissions en 2005,
- - 4% par rapport à l'année 2005.

L'augmentation des émissions de la Corée du Sud serait, si l'on se réfère à la trajectoire tendancielle, de 30% de ses émissions domestiques d'ici 2020. L'objectif du Président Lee Myung-Bak est de faire de la Corée du Sud le 7ème pays le plus compétitif pour l'efficacité énergétique en 2020.

Ce pays a fait une contribution importante à la négociation avec sa proposition de distinguer trois catégories de NAMAs (unilatérales, financées par le marché carbone, financées par les fonds publics internationaux).

● **11.8 - Le Mexique**

Le Mexique est membre de l'OCDE, de l'Environmental Integrity Group et du Forum des économies majeures. Il représente 1,5% des émissions mondiales avec 715 M tCO₂ en 2006 et 6t CO₂ /hab/an.

Le pays a progressivement élaboré sa stratégie nationale sur le climat depuis 2000 et c'est le seul pays non-Annexe I à avoir présenté trois communications devant la CCNUCC. Il a publié en 2007 une Stratégie Nationale de Changement Climatique puis en septembre 2009 un Programme Spécial pour le Changement Climatique 2009-2012 (PECC), qui constitue l'un des plans climat les mieux développés à l'échelle internationale. Ce document fixe notamment un objectif de réduction des émissions de GES de 50% d'ici 2050 par rapport à leur niveau de 2000, ainsi qu'un objectif de réduction des émissions de GES de 51 millions de tCO₂e d'ici 2012 par rapport à un scénario tendanciel.

L'engagement du Mexique dans une stratégie nationale climat a permis d'attirer des financements additionnels internationaux importants.

Le Mexique est également à l'origine de la proposition au centre des discussions, celle de créer un fonds multilatéral pour le climat, qui serait financé par tous les pays (à l'exception des pays les moins avancés).

C. Une implication croissante des pays émergents

Les pays émergents sont placés dans le dilemme suivant :

- D'un côté, la priorité donner à leur développement les amène à repousser la prise d'obligations de réductions ;
- D'une autre côté, ils perçoivent clairement les bénéfices de l'orientation vers un développement efficace en énergie, ainsi que les menaces déjà réelles du changement climatique dans leurs pays et l'urgence de l'adaptation.

En outre, les pays industrialisés les poussent de plus en plus à mettre en place des politiques nationales permettant de dévier les émissions de leurs trajectoires tendancielle. Plusieurs pays émergents sont déjà dans cette démarche avec des plans nationaux climat, même si la tactique de la négociation ne les amène pas à le déclarer publiquement lors des réunions de la CdP.

11.9 - La Chine

• Une lutte nationale contre le changement climatique

Les émissions chinoises, qui représentent aujourd'hui ¼ des émissions planétaires, pourraient doubler d'ici à 2030 si le pays maintenait sa trajectoire actuelle. La Chine a récemment annoncé des objectifs de réduction d'au moins 40% à 45% d'ici 2020 de son intensité carbone par unité de PIB par rapport à 2005, faisant là un « bond en avant » vers un compromis avec les pays de l'Annexe I.

La Chine est active sur son territoire. En 2007, elle publiait son premier plan national de lutte contre le changement climatique et s'est lancée dans un programme national pour l'efficacité énergétique. Le pays envisage aussi l'ouverture d'un système de « cap and trade ».

Sur le plan politique, elle a signé la déclaration des leaders du Forum des Economies Majeures sur l'énergie et le climat à Aquila, le 9 juillet 2009, soulignant la nécessité d'atteindre un pic des émissions mondiales très rapidement.

Zoom : les objectifs nationaux de la Chine pour 2010

Ils sont inscrits dans le Onzième plan quinquennal (2006-2010) fixant des objectifs d'intensité énergétique (consommation énergétique par unité de PIB).

- Réduction de l'intensité énergétique de 20% par rapport à 2005 ;
- Production de 15% de la consommation d'énergie primaire à base d'énergies renouvelables d'ici 2020 ;
- Diminution de la consommation d'eau par unité de valeur ajoutée de l'industrie de 30% par rapport à 2005 ;
- Limitation de l'irrigation de l'agriculture à son niveau actuel ;
- Augmentation du recyclage des déchets industriels solides de +60% ;
- Réduction des émissions totales de polluants majeurs de -10% ;
- Préservation d'un couvert forestier de 20% et plantation de 40 Mha ;
- Contrôle des gaz à effet de serre ;
- Économie de 950 Mt CO₂ d'ici à 2010.

• Le positionnement de la Chine dans les négociations du régime post-2012

Les positions chinoises se caractérisent par :

• La fixation d'engagements contraignants aux pays Annexe I

La Chine s'est associée à 37 autres pays pour exiger un objectif de - 40% de réduction des pays Annexe I d'ici 2020. Cette cible restera néanmoins négociable après l'échéance de Copenhague. La Chine conditionne surtout sa participation à l'engagement des USA dans un dispositif contraignant. Il

est évident que se joue côté chinois une relation de concurrence avec les Etats-Unis. Le niveau d'engagement de l'un fixe celui de l'autre.

- **Un refus de tout engagement contraignant**

La Chine a au sein des négociations une position intermédiaire : alors que le pays émet au niveau national autant ou plus que les Etats-Unis, son niveau d'émissions par habitant reste faible comparé à celui des pays développés. La Chine refuse donc toute remise en cause de sa place au sein de la catégorie de pays non-Annexe I.

La Chine, économie émergente, redoute des objectifs contraignants qui pourraient freiner sa croissance rapide, nécessaire au maintien de sa cohésion sociale. Elle lie l'adoption d'engagements nationaux aux garanties de développement et aux progrès réalisés dans les transferts de technologies par les pays industrialisés. La Chine conditionnera son engagement sur la scène internationale à l'assurance d'un développement économique permettant la multiplication par 4 de son PIB d'ici 2020 par rapport à aujourd'hui.

- **Demande de transferts de technologies et de financements**

La Chine compte sur les transferts de technologies, point crucial des négociations pour les pays en développement selon elle. Dans ce sens, elle participe à des négociations bilatérales avec les Etats-Unis concernant le transfert de technologies de capture et séquestration du carbone (CCS), et réclame une révision du régime des droits de propriété intellectuelle. Il existe là des différences de priorités entre la Chine et les pays en développement. Tandis que celle-ci insiste sur la technologie, ceux-là concentrent leurs exigences sur les soutiens financiers pour l'adaptation et l'atténuation.

- **Création d'un fonds multilatéral**

La Chine s'est associée au G77 pour proposer la création d'un fonds multilatéral financé par 0,5 à 1% du PIB des pays Annexe I. Elle s'oppose en revanche à la proposition mexicaine d'un Green Fund car celle-ci est basée sur des contributions financières au prorata des émissions et de la richesse par habitant. Cela entraînerait une contribution des pays émergents (moindre évidemment que celle des pays développés).

- **Les mécanismes du nouvel accord**

En tant que première bénéficiaire du MDP à l'échelle mondiale et première émettrice d'unités certifiées d'émissions, la Chine pousse au maintien et au développement du MDP. Le pays reste réservé sur la proposition des NAMAs, et accepterait ce mécanisme à deux conditions : que la participation des pays en développement soit purement volontaire et que le mécanisme garantisse un transfert substantiel de fonds.

En résumé, la Chine suit une ligne claire : s'impliquer activement dans la lutte contre le changement climatique à condition que cela garantisse et facilite sa progression comme puissance industrielle, notamment grâce aux transferts de technologies. Elle insiste également sur l'instauration de règles internationales respectées par tous.

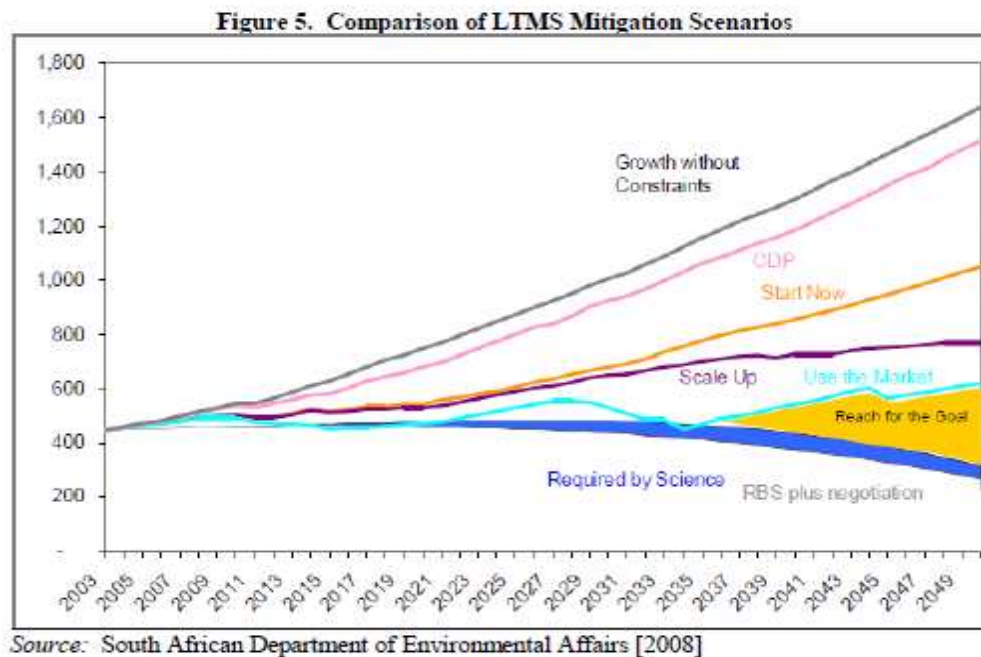
● **11.10 - L'Afrique du Sud**

L'Afrique du Sud est le 11^{ème} émetteur mondial, avec 415 M tCO₂eq (2000) et près de 10 tCO₂eq/an par habitant. Ses émissions sont principalement dues à l'énergie (70%), produite en majorité avec du charbon. En 2004 déjà, elle publiait une stratégie nationale de lutte contre le réchauffement climatique. Le gouvernement a lancé un gros travail de modélisation dans le but d'élaborer une stratégie nationale de développement socioéconomique faiblement carboné (*National Strategy for Sustainable Development*). Les premiers résultats ont été présentés cette année à la Conférence des Ministres Africains de l'Environnement à Nairobi. L'instauration d'une taxe carbone a été aussi décidée. Un livre blanc devrait être publié d'ici 2010, avec une liste d'actions à mettre en œuvre, notamment dans le domaine du charbon propre et des énergies renouvelables.

Les scénarios d'atténuations qui sont proposés par la stratégie sud-africaine à long terme sont résumés dans le tableau ci-dessous. Les principaux leviers de la réduction des émissions sont :

- pour l'énergie : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, la capture du carbone émis par les centrales à charbon et l'énergie nucléaire,

- pour le transport : les nouveaux modes de transport des passagers et une meilleure efficacité du carburant de véhicules.



● 11.11 - Le Brésil

Le Brésil a des émissions relativement faibles sur le plan énergétique puisque les énergies renouvelables ont une forte place dans sa production d'énergie (hydraulique pour l'électricité et éthanol tiré de la canne à sucre pour les carburants). Sa principale participation au changement climatique provient donc de la déforestation et des changements d'affectation des sols (mise en culture de terres au détriment de la forêt).

Ce pays a mis en place des projets de lutte contre le changement climatique et accueille 10% des projets MDP.

Son plan national vise :

- une diminution de 10% de sa consommation électrique d'ici 2030 ;
- le maintien d'une forte proportion d'énergies renouvelables dans sa production électrique ;
- le développement de l'usage des agrocarburants et de la production de canne à sucre ;
- une réduction de 80% du taux annuel de déforestation d'ici 2020 ;
- une demande de \$US 21 milliards de la part de la communauté internationale pour la protection de l'Amazonie.

Par ailleurs, le président brésilien a annoncé le 13 novembre sa volonté de prendre à Copenhague « l'engagement volontaire » de réduire jusqu'à 39% ses émissions de gaz à effet de serre par rapport aux prévisions de 2020. Le Brésil s'engagera à limiter ses émissions à quelque 1,6 milliard de tonnes en 2020, soit moins que les 2,1 milliards de tonnes émises en 2005 et proche des 1,5 milliard de tonnes rejetées en 1994.

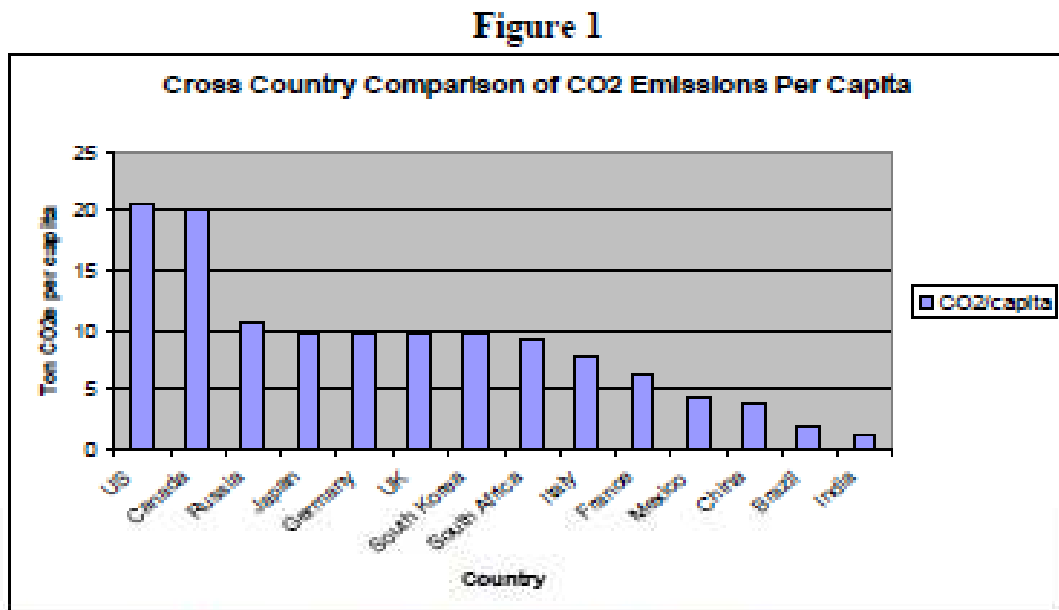
● 11.12 - L'Inde

4^{ème} plus gros émetteur mondial, l'Inde a, comme la Chine, une position intermédiaire : elle reste un pays en développement puisque sa population est majoritairement pauvre et peu électrifiée. Elle est aussi un pays économiquement émergent et fortement émetteur, qui dépend principalement pour son

énergie de ses ressources en charbon. Cinquième pays¹⁰ pour la puissance éolienne installée, elle mise de plus en plus sur l'énergie nucléaire.

Si le pays refuse tout engagement international contraignant en revendiquant son droit au développement, il n'en reste pas moins très actif dans la lutte contre le changement climatique au plan national. Le gouvernement est poussé dans cette voie par la société civile, de plus en plus informée et active sur le plan du changement climatique. L'Inde a été l'un des pays parmi les principaux bénéficiaires du MDP.

Figure 1. Les émissions comparées de CO₂ par habitant



Source: World Bank and International Energy Agency, 2007

Sur le plan international, l'Inde se veut le porte-parole des pays en développement en mettant en exigence principale l'équité et l'accès au développement.

Récemment, les déclarations du ministre de l'environnement ont permis d'entrevoir une possibilité de changement de la position indienne dans la négociation.

D. Positions des pays en développement

● 11.13 - Position du G77 + la Chine

Le G77, qui regroupe tous les pays en développement (PED) et la Chine, doit jongler entre les revendications de ses membres afin de définir une position commune. Il parvient à assurer sa cohésion en reprenant les exigences les plus fortes.

Les points saillants de cette position commune sont :

- L'exigence d'un maintien du Protocole de Kyoto, dans son principe essentiel : la fixation d'engagements juridiquement contraignants de réduction des émissions pour les pays industrialisés ;
- Le refus de toute recatégorisation et de toute distinction pour les efforts assignés entre les PED selon des critères économiques ;
- Une reconnaissance effective des initiatives nationales d'atténuation des PED ;
- Des engagements d'atténuation atteignant -40% d'ici 2020 pour les pays industrialisés ;

¹⁰ - Après les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Espagne et la Chine (chiffres du Global Wind Report de 2008)

- L'importance de la responsabilité historique des pays industrialisés envers les PED, qui a pour corollaire un soutien dans leur trajectoire d'adaptation et d'atténuation en assurant leurs engagements de transferts financiers et technologiques ;
- Des besoins de transferts financiers annuels d'ici à 2020 estimés entre 170 et 340 milliards US\$, et en partie financés par un prélèvement sur le PIB des pays industrialisés (0,5% à % du PIB)¹¹ reversé dans un fonds pour le climat.

L'exigence majeure du G77 porte ainsi sur les questions financières.

Le G77 a repris l'argumentation du GIEC en exigeant de la part des pays industrialisés de réduire leurs émissions selon une trajectoire qui garantisse une stabilisation du climat avec un réchauffement contenu en dessous de 2°C.

Le G77 rejette la sacralisation du concept de « développement à bas niveau de carbone », cher aux pays développés. Sa crainte est que cela ne conduise à des obligations d'atténuation des émissions. La négociation sera un échec si les pays en développement ne parviennent pas à concilier stabilisation du climat et développement. L'un des défis majeurs du groupe dans les négociations à venir résidera dans sa capacité à maintenir sa cohésion interne -notamment entre pays émergents et pays en développement-, afin de pouvoir exercer une pression sur les pays industrialisés.

11.14 - Position du Groupe Afrique

Lors de la 13^{ème} session de l'Union Africaine en Libye en juin 2009, les Etats ont créé la CAHOSCC (*Conference of African Heads of State and Government on Climate Change*)¹², mandatée pour définir les positions politiques du continent africain jusqu'à Copenhague.

• African Partnership Forum et la CMAE

Cette année, de nombreuses réunions officielles se sont succédées pour permettre à l'Afrique de définir une position commune pour la CdP 15 : les deux réunions majeures furent celles de la Conférence des Ministres Africains sur l'Environnement et celle de l'African Partnership Forum.

La position retenue est volontariste et ferme : le continent peut accueillir les efforts d'atténuation des pays développés si ceux-ci contribuent à son développement sobre en carbone.

En revanche, si l'accord n'est pas satisfaisant, l'Afrique a menacé de sortir des négociations. Un premier coup de semonce est tombé à Barcelone, en novembre, puisque le groupe Afrique a décidé de bloquer toute discussion tant que les pays industrialisés n'auront pas annoncé des objectifs de réduction satisfaisants. L'adaptation et les capacités financières sont les deux autres points de négociation cruciaux pour le groupe Afrique.

Enfin, les négociateurs rejettent toutes propositions visant au remplacement ou la fusion du Protocole de Kyoto.

Les messages clé des ministres et négociateurs africains sur les piliers du Plan d'Action de Bali

• Atténuation

- Une prise d'engagement d'objectifs ambitieux par les pays développés : -40% d'ici 2020 et au moins -80% d'ici 2050 ;
- Un changement climatique maintenu sous les 2°C ;
- Des fonds suffisants pour réduire les émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts ;
- Un soutien pour un développement faible en carbone, notamment par une aide à la mise en place d'énergies propres ;

¹¹ - « Transfert financiers Nord/Sud : des propositions éparses », *Le sommet de Copenhague tiendra-t-il ses promesses ?*, La note de veille n°149, Centre d'analyse stratégique, septembre 2009.

¹² Le CAHOSCC est composé de la République d'Algérie, de la République du Congo, de la République du Kenya, de la République de Maurice, de la République du Mozambique, de la République du Nigéria, de la République de l'Ouganda, du président de l'AMCEN, du président de la Commission de l'Union Africaine, ainsi que des négociateurs techniques des Etats membres.

- La mise en place d'actions d'atténuation par le continent africain, à condition qu'elles soient volontaires et nationalement adaptées, et qu'elles soient clairement séparées des obligations des pays développés.
- **Adaptation**
 - L'Afrique ne contribue pas au changement climatique et en ressent pourtant les impacts dans chacun de ses secteurs ;
 - L'enjeu de l'adaptation doit devenir une priorité dans la négociation ;
 - Le coût de l'adaptation devra être pris en charge par la communauté internationale ;
 - Le lien étroit existant entre adaptation et développement est reconnu : les stratégies d'adaptation doivent s'intégrer dans les plans de développement nationaux et régionaux et dans des politiques sectorielles.
- **Technologies**
 - L'accord doit fournir un soutien pour la recherche, le développement, le transfert de technologies, ainsi que le renforcement de capacités nécessaire à la diffusion et à l'utilisation des nouvelles technologies ;
 - Un focus plus important doit être fait sur les forêts, l'utilisation des terres, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;
 - Les droits de propriété intellectuelle doivent être modifiés pour permettre l'accès à un coût raisonnable et approprié aux technologies pour l'adaptation et l'atténuation.
- **Finance**
 - Les mécanismes de marché carbone doivent être révisés (notamment par une extension du MDP), afin de les rendre plus accessibles à l'Afrique ;
 - Les pays industrialisés doivent contribuer à hauteur de 1,5% de leur PIB ;
 - Les ressources financières doivent être additionnelles et prévisibles pour l'adaptation et l'atténuation ;
 - Les financements futurs doivent prendre en compte les priorités de long terme de développement de l'Afrique avec des coûts de transaction minimaux et des procédures rapides de décision et de versement des aides.

● **11.15 - Position du Groupe AOSIS**

Le Groupe AOSIS regroupe des petits Etats-îles en développement, parmi les plus vulnérables y compris à court terme. De ce fait, ce groupe est l'un des plus actifs dans la négociation climat.

Le groupe demande :

- Une réduction des émissions des pays industrialisés de -45% d'ici 2020 et de -95% d'ici 2050 ;
- Un objectif partagé, avec un maintien de la concentration atmosphérique de GES en-dessous de 350 ppm et ainsi du réchauffement climatique sous le seuil du 1,5°C afin notamment de réduire au maximum la montée des eaux ;
- Un effort de tous les pays indispensable pour atteindre cet objectif ;
- Un accord fort sur l'adaptation avec des financements à la hauteur des enjeux et un mécanisme d'assurance et de compensation ;
- Une prise en compte des études scientifiques les plus récentes dont beaucoup conduisent à des conclusions plus alarmantes que les conclusions du GIEC de 2007 (progression du réchauffement, fonte des glaces, effets à très long terme).

11.16 - L'Indonésie

L'Indonésie, pays émergent de 230 millions d'habitants, est devenue, principalement du fait de la déforestation, le 3^{ème} émetteur mondial de gaz à effet de serre après les Etats-Unis et la Chine. Elle passe au 15^{ème} rang en ne prenant en compte que les émissions liées à la consommation d'énergie.

Les émissions sont évaluées à 2,2 Gt CO₂/an en 2005 (source : étude McKinsey sept 2009) dont 1,030 Gt provenant des tourbières (assèchement et feux) et 0,850 Gt CO₂ de la déforestation. Les estimations d'émissions en continuant au rythme actuel seront de 3,6 GtCO₂ en 2030.

La démarche de construction de la stratégie indonésienne sur le climat est intéressante :

- A l'occasion de la COP 13 de décembre 2007, l'Indonésie s'est dotée d'un « National Action Plan Addressing Climate Change » avec un fort soutien des autorités politiques et de larges consultations de la société civile dans sa préparation. Ce plan propose des actions immédiates (2007-2009) et à long terme (2025-2050). Il est construit de façon transversale, s'intéressant à tous les secteurs économiques (agriculture, forêts, industrie, énergie, tourisme, infrastructures, etc.) et en faisant appel à l'ensemble de l'appareil gouvernemental (organisation institutionnelle, fiscalité, politiques d'investissement, décentralisation, communication, etc.). Ce document a ensuite été décliné en documents plus opérationnels par le ministère du plan et dans le nouveau plan quinquennal de développement national à moyen terme (2010-2014). Le gouvernement travaille actuellement à l'élaboration de « road maps » sectorielles.
- Une structure d'arbitrage interministériel a été créée en 2009 le National Climate Change Committee, qui organise la négociation interne au gouvernement indonésien.
- Des outils de financement nationaux sont en cours de création qui permettront de stimuler les politiques sectorielles et qui seront les réceptacles de financements internationaux sur le climat (ICCTF, Clean Technology Fund, Low Carbon Fund, MTDP etc.).
- En 2008 et 2009 l'Indonésie a commencé un dialogue avec les bailleurs de fonds sur la mise en œuvre de sa politique climat et a accédé à des financements budgétaires importants en prêts.

L'enjeu prioritaire est de réduire les émissions liées à la déforestation (la surface de forêts est actuellement de 100 M ha dont 15 M ha sur des tourbières. Les opportunités économiques du développement des plantations de palmier à huile ou de la production de pâte à papier rendent l'exercice particulièrement difficile. De nombreuses initiatives sont néanmoins en cours avec le soutien des ONG et des bailleurs, avec notamment l'entrée de l'Indonésie dans le fonds précurseur REDD+ le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF).

11.17 - Le Costa Rica

Le Costa Rica s'est joint à cet effort de lutte contre le changement climatique en annonçant son objectif national de neutralité carbone d'ici 2020. Le Costa Rica est un des rares, sinon le seul, pays en développement qui a réussi à stopper la déforestation et accroître son couvert forestier. Cette évolution a été portée par une volonté de concilier forêts, biodiversité et développement économique financée par un système unique de paiements pour services environnementaux. Le Costa Rica, a proposé avec la Papouasie Nouvelle Guinée dès 2005 d'inclure la réduction de la déforestation dans la Convention climat.

11.18 - L'île Maurice

L'île Maurice s'est engagée depuis 2008 dans une politique de développement durable avec l'initiative du Premier Ministre « Maurice – Ile Durable » (MID). L'objectif est de doter le pays des infrastructures, des programmes et des moyens adéquats dans les domaines de la maîtrise de l'énergie, des transports, des déchets/biomasse, du tourisme et de la biodiversité afin d'asseoir un développement harmonieux. Les enjeux climatiques –adaptation et atténuation- sont progressivement reliés à cette démarche qui conduit le pays vers une stratégie nationale de développement économique intégrant le changement climatique. Une institution interministérielle a été renforcée pour organiser les arbitrages entre les priorités. Un fonds national MID et d'autres structures sont en train d'être développés pour organiser le financement public et privé de cette politique de développement

durable. Cette démarche a permis d'attirer des financements de bailleurs de fonds via l'Etat et les banques privées.

● **11.19 - Le Vietnam**

Le Vietnam a validé fin 2008 un plan national de lutte contre le changement climatique (National Target Programme to respond to Climate Change – NTP.RCC). Les autorités ont décliné ce plan par secteur et par type d'action et construisent le nécessaire processus de coordination interministérielle. Des bailleurs de fonds ont manifesté leur volonté de financer la mise en œuvre de cette stratégie nationale climat.

12. UNE REFORME DES RELATIONS INTERNATIONALES

La négociation internationale sur le climat entraîne la plus importante réforme des relations internationales depuis le traité de Westphalie et la constitution des Nations Unies

Ce chapitre vise à prendre du recul quant au contenu technique de la négociation et à en tirer des enseignements politiques et juridiques au niveau des relations internationales. La négociation se trouve en effet placée devant une situation inédite, créée par l'obligation de stabiliser le climat qui s'impose à la communauté humaine dans son ensemble.

● **12.1 - La première question à solidarité obligatoire**

Le changement climatique constitue la première question politique planétaire à solidarité obligatoire. Evidemment, il y a eu auparavant d'autres enjeux d'ampleur planétaire : la faim dans le monde, les grandes épidémies, le terrorisme... autant de défis que les pays ont essayé de résoudre, mais avant tout dans leur cadre national, le plus souvent sans réelle solidarité internationale. Seules les deux guerres mondiales ont suscitées des coalitions de pays sans précédent.

Le changement climatique présente une spécificité marquée. Avant l'accumulation progressive de gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, le climat était relativement stable, réglé par les cycles naturels. Maintenant qu'il change du fait de l'activité humaine, son évolution dans chaque pays ne résulte plus des politiques qui y sont menées, aussi efficaces soient-elles, mais des choix et des pratiques de l'ensemble des pays du monde. Le climat étant un bien commun mondial indivisible, il ne peut y avoir qu'une maîtrise climatique globale et solidaire. Il n'existe ainsi de souveraineté climatique qu'au niveau de l'Organisation des Nations-Unies (ONU). En conséquence, la politique d'un pays pour stabiliser le climat ne peut voir son efficacité garantie que dans l'engagement simultané et équitable de tous les autres pays. Une chaîne de solidarité qui s'applique ensuite jusqu'à chaque parcelle de territoire. Cet aspect va bouleverser la diplomatie mondiale et devra mener progressivement à une gouvernance collective dans le cadre de l'ONU, assortie d'un système de sanctions qui garantisse une répartition équitable et proportionnée des efforts entre les pays.



La ratification du traité de Münster. Gerard ter Borh (1648). Extrait.

● **12.2 - La nécessité d'une vision partagée**

La prise en charge du changement climatique devient une préoccupation commune pour toute l'humanité car elle en déterminera les conditions de vie. Ainsi, d'une façon ou d'une autre, la négociation climatique pour le régime post 2012 se prononcera sur l'évolution du climat pour ce siècle. C'est naturellement par cette entrée que la nouvelle négociation climat s'est engagée lors de la Conférence de Bali de 2007. Mais aucun accord sur une vision partagée n'a pu aboutir. Car, il faut bien le reconnaître, il n'y a aujourd'hui aucune vision d'un projet de développement commun à l'humanité. De l'obligation de diviser par deux les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050 découle, pour les pays en développement, la nécessité de défricher une nouvelle voie qui leur assure un développement économique et social avec le plus faible niveau possible de gaz à effet de serre. Or, le débat sur un développement à bas niveau de carbone ne fait que s'engager.

● **12.3 - Une transformation majeure du modèle de développement**

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. Les pays industrialisés vont ainsi être confrontés à une transformation profonde de leur mode de développement, jusqu'à présent fondé sur un appel massif aux combustibles fossiles, qui 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 un 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.

● **12.4 - Une obligation de négociation nord-sud**

Si dans les relations internationales - notamment technologiques et économiques - le sud dépend du nord, en matière de stabilisation du climat le nord dépend également du sud. En effet, une telle stabilisation ne pourra être réalisée par la seule implication des pays d'industrialisation ancienne. La négociation climat devient ainsi le théâtre de la première grande négociation nord-sud depuis la décolonisation.

Mais aux rancœurs accumulées dans le passé se sont ajoutées les promesses de soutien non tenues par les pays industrialisés à travers la Convention de Rio et le Protocole de Kyoto (transferts de technologies, aide publique au développement).

L'une des principales erreurs de l'actuelle négociation a été son incapacité à aborder sérieusement cette question de l'équité. Il en a résulté un blocage des positions des pays émergents et des pays en développement, exacerbé par le constat des retards accumulés par les pays développés dans la tenue de leurs engagements, hormis l'UE. Ainsi, la France déploie de grands efforts en direction des pays africains et des Etats-îles afin de concilier développement, accès à l'énergie et réduction des émissions.

De même, des Etats, des régions et des villes ont également pris des engagements ambitieux unilatéraux. Ils représentent, avec l'UE, des populations importantes qui ont démocratiquement décidé de passer de leur plein gré à l'action, en comprenant que cela est à la fois dans leur intérêt et dans celui du monde. Malheureusement, leurs engagements ne sont pas suffisamment consolidés et sont mêmes fragilisés, par des négociateurs qui sont souvent pris par une logique de blocs.

● **12.5 - Une obligation de gouvernance collective renforcée dans le cadre des Nations-Unies**

Mais la principale mutation qui découle des obligations de la lutte contre le changement climatique porte sur la force et la stabilité des accords internationaux. Ainsi, les obligations de trajectoire collective rendent nécessaires :

- Une capacité d'engagement des pays qui s'appuie sur une fiabilité réciproque des décisions exprimées par les différents pays ;
- Un cadre juridique stable pour les acteurs économiques ;
- Des systèmes de suivi précis des actions de chacun pour alimenter la confiance.

Cela implique une transformation complète des relations internationales. Elles doivent dépasser le cadre constitué par le traité de Westphalie de 1648 mettant fin à la guerre de trente ans et instaurant pour la première fois le concept de souveraineté nationale. En échange d'un respect de la souveraineté des pays, il fixait des règles internationales pour tenter de mettre fin aux guerres perpétuelles qui ensanglantaient l'Europe. Une délimitation franche était ainsi marquée entre une politique nationale interne d'un pays ne tolérant aucune ingérence et les relations internationales encadrées par des traités.

La question du changement climatique exige de nouveau un renforcement des règles internationales et implique pour les pays des obligations supplémentaires de prise d'engagement de réduction des émissions de gaz effet de serre, de performance énergétique, de politique environnementale et de contribution financière en fonction des responsabilités et des capacités de chacun. Autant de domaines qui sont pourtant essentiellement de l'ordre de la politique intérieure. Dès lors qu'il ne peut y avoir de maîtrise nationale sur cet enjeu planétaire, l'évolution du climat de chaque pays échappe à sa souveraineté nationale pour être du ressort d'une souveraineté partagée portant sur l'ensemble des pays de la planète. Notons que cette situation caractérise également la protection de la biodiversité au plan mondial et s'étendra bientôt à la gestion de ressources épuisables.

Il ressort de ce constat que les objectifs de stabilisation du climat doivent absolument découler d'objectifs de réduction des émissions dans un cadre juridiquement contraignant (legally binding) et, dès lors, résulter d'un vote des parlements nationaux dans le cadre habituel d'adoption des traités.

Ce niveau de qualité supérieure et de solidité des relations internationales constitue une épreuve importante pour les Nations Unies. De nombreux pays n'ont pas respecté leurs engagements signés à Kyoto, pourtant ratifiés par leur Parlement national. Il ne s'agit pas là d'une faiblesse du protocole mais bien d'une insuffisance du droit international dans sa capacité à faire respecter les engagements.

La situation actuelle est évidemment paradoxale :

- Les Etats-Unis maintiennent leur opposition à un texte juridiquement contraignant,
- Pourtant, les faibles résultats obtenus par le Protocole de Kyoto montrent à l'inverse qu'en l'absence de système sérieux de modalités pour assurer le respect des résultats, les pays tendent à se soustraire à leurs obligations, aidés en cela par le fait que la multiplication des cas de non-respect éloigne tout risque de sanction et même de désapprobation morale de la part des opinions publiques.

Les faits montrent ainsi, à mesure que les objectifs de réduction demandés aux pays vont devenir de plus en plus élevés (comme c'est le cas pour la nouvelle période d'engagement 2012-2020), la nécessité de règles fortes de respect des engagements va devenir de plus en plus indispensable. Si des pénalités financières ne sont pas progressivement mises en place, c'est toute la crédibilité du système qui sera en jeu. Si des pays s'éloignent par trop de leurs objectifs, des principes d'équité ne pourront plus guère être invoqués ni respectés.



La conférence de San-Francisco qui a élaboré la charte de l'ONU signée le 26 juin 1945.

Le bilan à tirer de la négociation engagée dans le cadre de l'ONU est paradoxal :

- La lutte contre le changement climatique ne peut être résolue dans un club de grandes puissances, y compris incluant les pays émergents. Le cadre de l'ONU est donc le seul possible.
- Seules les Nations Unies peuvent produire du droit international. Plus la lutte contre le changement climatique rendra nécessaire de fortes réductions d'émissions à des échéances déterminées, plus la garantie d'une participation effective de tous à ces réductions dans un cadre équitable convenu deviendra indispensable.
- Toutefois, la règle de l'unanimité qui prévaut au stade actuel des relations internationales constitue un frein considérable.
- De plus, l'absence de capacité de sanction vis-à-vis de pays qui prendraient des engagements et ne les respecteraient pas va rapidement devenir intenable.

Une ébauche de dispositions permettant de progresser dans le sens de l'équité et la comparabilité des politiques a été inscrite dans le Plan d'Action de Bali, avec l'approche « MRV » impliquant que les actions des pays soient « mesurables, notifiables et vérifiables », tant sur le plan des résultats effectifs des actions menées que de celui des contributions financières apportées. Evidemment, une telle évolution ne pourra être que progressive.

Elle nécessitera pourtant que la nouvelle négociation prenne les directions suivantes :

- L'option la plus plausible à l'heure actuelle : la préparation d'un nouveau protocole additionnel à la Convention de Rio, de préférence unique, qui reprenne à la fois les éléments du Protocole de Kyoto et y ajoute les dispositions nouvelles issues du texte de négociation débattu depuis juin 2009 ;
- l'engagement d'une réflexion commune entre les organismes internationaux (UNFCCC et OMC notamment) sur l'instauration de mécanismes de sanctions de nature économique ;
- l'engagement d'une réflexion commune sur les rôles et les modes de gouvernance des institutions susceptibles d'octroyer des financements (entre l'UNFCCC, le FMI, le FEM et la Banque Mondiale).

La réforme de l'ONU doit instaurer une structure arbitrale des conflits, qui couvre à la fois les négociations sur l'environnement et celles sur le commerce et qui dispose d'un pouvoir effectif de sanction. L'ONU devra pouvoir faire respecter les engagements pris. Ces sanctions, nécessairement proportionnées, ne peuvent être que de nature économique. En ce sens, la constitution d'une Organisation Mondiale de l'Environnement ne servira à rien si elle ne dispose pas de capacités de sanctions reliées aux autres organismes internationaux, à commencer par l'OMC. Il est indispensable d'articuler la lutte contre le changement climatique, les autres conventions issues de Rio (biodiversité et désertification) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).



La Cour Internationale de Justice des Nations-Unies à La Haye

Les phases de négociation qui succéderont à celle de Copenhague auront à prendre en charge :

- l'élaboration de critères d'équité permettant de déterminer à la fois les obligations d'engagements des pays industrialisés, les moyens à mettre en œuvre et les soutiens à apporter aux pays en développement ;
- la prise en compte attentive des spécificités des pays ;
- la mise en place de procédures fiables de suivi et de vérification des actions (registre...) ;
- la coordination des modes de financements à la fois au plan de la collecte des contributions, de l'organisation de la gouvernance et de la cohérence et de l'efficacité des contributions vers les pays bénéficiaires ;
- la coordination des moyens et des progrès entre les pays pour réduire les coûts et éviter les distorsions de concurrence ;
- l'extension, la sécurisation et la stabilisation de la finance carbone ;
- la mise en place de mécanismes de pénalité et de sanction.

● **12.6 - L'importance d'une ratification par les parlements nationaux**

Le choix de faire ratifier les décisions internationales de la négociation climat par les parlements nationaux ne découle pas seulement de la nature juridique des textes. En effet, le but ultime de la négociation climat n'est pas d'adopter un texte, aussi parfait soit-il, mais d'impulser une dynamique en faveur de l'action dans tous les pays, dans tous les secteurs et par toutes les catégories de parties prenantes.

Il est donc essentiel que tous les parlements nationaux soient saisis à chaque phase fixant des engagements, qu'ils proposent des modes d'action, qu'ils sollicitent des financements pour certains et en apportent à d'autres. La lutte contre le changement climatique aura réussi son déploiement quand tous les pays auront élaboré leur plan climat national, mis en place les institutions pour les réaliser et décliné ces dispositions au niveau régional et local. C'est assurément là une condition de l'adhésion et donc de la participation effective des populations. Cet argument renforce évidemment la nécessité de l'adoption d'un protocole soumis à ratification nationale et pas seulement de décision de Conférence des Parties à diffusion restreinte.

13. L'ARCHITECTURE GENERALE POSSIBLE DU REGIME POST 2012

● **13.1 - La nature juridique possible de l'accord**

La formule proposée par le Plan d'Action de Bali « *agreed outcome* » n'a défini ni sa forme juridique ni son contenu. Un grand nombre d'options ont été mises sur la table :

- des amendements à la Convention de Rio et/ou ses annexes ;
- des amendements au Protocole de Kyoto et/ou ses annexes ;
- un nouveau protocole rattaché à la Convention ;
- des décisions de la Conférence des Parties (Convention) ou/et de la réunion des Parties au Protocole, c'est-à-dire des textes qui ne nécessiteraient pas de ratification par les parlements nationaux ;
- une déclaration politique plus ou moins précise.

Le secrétariat de la CNUCC avait reçu dix propositions relatives à l'accord post-2012 :

- Deux propositions de modèle de « Protocole de Copenhague » (Tuvalu et Costa Rica) ;
- Deux propositions d'objectifs quantifiés pour la prochaine période (amendement de l'annexe B du protocole de Kyoto de la part des Philippines et de l'Afrique du Sud) ;
- Cinq propositions d'amendements au Protocole de Kyoto (UE, Colombie, Nouvelle-Zélande, Australie, et d'un groupement de 37 pays sous l'égide de la Chine) ;
- Une proposition de « *Copenhagen agreed outcome* » des Etats-Unis.
- En parallèle, un groupement d'ONG a proposé un projet de « Traité de Copenhague » (voir Annexe n°1).

• **Des amendements au texte même du Protocole ou de la Convention**

Les amendements ne sont pas limités dans leur champ d'application :

- Un amendement à la Convention pourrait : modifier ou créer un nouvel engagement, modifier ou préciser l'objectif de la Convention, modifier ou créer des institutions ou des mécanismes.
- Un amendement au Protocole de Kyoto pourrait établir de nouveaux objectifs pour les pays Annexe I, créer d'autres types d'engagements, modifier ou créer de nouveaux mécanismes de flexibilité, inclure des procédures MRV.

• **Des amendements aux annexes du Protocole ou de la Convention**

Un amendement des annexes du Protocole ou de la Convention requière un vote favorable des $\frac{3}{4}$ des Parties et s'applique à toutes les Parties, à moins qu'elles n'objectent formellement. Pour ce qui concerne l'Annexe B du Protocole (les engagements chiffrés des pays), l'amendement ne peut se faire sans consentement écrit du pays concerné par la modification. Ce même raisonnement s'applique pour toute modification de l'Annexe I ou II (classification des pays) de la Convention. Lors de la Conférence de Bali, les pays se sont accordés sur le fait que l'application de l'article 9 du Protocole, qui prévoit un examen régulier des données scientifiques, ne devait pas mener à de nouveaux engagements pour les Parties. Les possibilités d'amendements sont donc limitées.

• **Un nouveau Protocole unique ou un Protocole supplémentaire**

La Convention permet dans son article 17 l'adoption d'un nouveau Protocole en cas de consensus de toutes les Parties à l'UNFCCC. Le Protocole doit évidemment s'inscrire dans le cadre de la Convention (principes, objectifs, etc.). Les règles de mise en vigueur seront définies dans le nouveau protocole. Un point essentiel serait à régler dans ce cas : le nouveau protocole pourra-t-il reprendre toutes les dispositions du Protocole de Kyoto ou le remplacerait-il ? Un tel texte pourrait être préparé à Copenhague ou structuré en vue d'une CdP suivante.

Au stade actuel, l'opposition reste totale de la part des Etats-Unis pour ce qui des règles juridiquement contraignants concernant les engagements. L'hypothèse probable en cas de blocage de la négociation serait celle du maintien du Protocole de Kyoto.

- **Des décisions de CdP**

Les décisions adoptées en assemblées plénières permettent l'application et la mise en œuvre effective de la Convention et du Protocole. Elles peuvent rappeler l'engagement des pays, développer une méthodologie pour la mise en œuvre et le suivi des engagements existants. En revanche, les décisions ne permettent pas d'établir de nouvelles obligations légales.

- **13.2 - Une des options envisageables à la conférence de Copenhague de décembre 2009 : un accord politique**

Plus le temps avance, plus la capacité d'élaborer d'ici le 18 décembre 2009 un traité, un Protocole ou tout autre accord juridique s'amenuise. Il apparaît de plus en plus probable que la CdP de Copenhague ne sera pas conclusive sur ce point. Une des options possibles est maintenant celle d'un accord direct au niveau des chefs de gouvernement et des ministres dans la phase finale de la Conférence. En effet, la négociation ne peut plus beaucoup progresser au niveau des délégués des ministères tant les enjeux qui précèdent constituent des choix politiques majeurs, avec des implications économiques lourdes. Ainsi, la phase cruciale de la négociation à Copenhague se jouera dans la fin de la seconde semaine. La déclaration politique qui devrait en résulter consisterait en un texte bref de portée politique exprimant les décisions majeures : la vision partagée, la nature juridique de l'accord à élaborer (protocole ou décisions de CdP...), le niveau d'engagements des pays industrialisés, les dispositifs d'action (PANAs, MAANs, REDD+, programmes de transferts de technologies), les modes de contribution financière (taxes, prélèvements, contributions volontaires, mécanismes financiers de marché) et le niveau des financements.

Cette déclaration pourrait être accompagnée de décisions de la CdP, préparées à l'avance et adoptées lors de l'assemblée plénière finale. Les décisions de CdP pourraient notamment prévoir des dispositions pour engager des phases pilotes pour les nouveaux instruments, afin de permettre la préparation sans délais de projets et de plans d'atténuation dans les pays en développement (MAANs) et de projets de lutte contre la déforestation (REDD+).

- **Une transcription de l'accord politique à effectuer en 2010**

Un mandat serait donné aux négociateurs pour transcrire l'accord politique en texte juridique, en tenant compte de la nature juridique de l'accord retenu (soit lors d'une éventuelle CdP convoquée pour le SBSTA de mi-année en 2010 soit pour la CdP ordinaire de Mexico de décembre 2010).

14. LES QUATRE COMPOSANTES ESSENTIELLES DE L'ACCORD POSSIBLE A COPENHAGUE

A partir de ce qui précède, on peut cerner les composantes à réunir dans une déclaration politique au terme de la conférence de Copenhague.

- **14.1 - L'inscription dans un cadre juridiquement solide**

Il faut éviter de régresser en deçà du cadre juridiquement contraignant du Protocole de Kyoto, puisque les obligations de lutte contre le changement climatique se font plus vives à la lumière des analyses scientifiques. Ce serait la porte ouverte à un non respect des engagements par les pays développés alors que les pays en développement devraient eux respecter un cadre de gouvernance plus strict avec le système MRV.

La première étape de la négociation sera d'amener les Etats-Unis à accepter de se situer dans le cadre d'un protocole additionnel à la Convention de Rio intégrant les nouvelles avancées de la négociation de ces dernières années (adaptation, MAANs, REDD+, transferts de technologies).

Le refus de ratifier le Protocole de Kyoto, exprimé officiellement par Todd Stern à Bonn en mars 2009 mais sans être explicité, a donné lieu à des erreurs d'interprétation. Si l'argument initial de l'administration Bush résidait dans le rejet des engagements de réduction fixés à Kyoto (-7%), les difficultés rencontrées par l'administration Obama découlent aujourd'hui de l'hostilité du Congrès à se situer dans le cadre d'un traité international juridiquement contraignant. Et relève donc plus d'une position politique de nature institutionnelle et juridique que de la volonté de se soustraire à la lutte contre le changement climatique.

Trois possibilités existent :

- Un accord sur la nécessité d'un nouveau Protocole avec « transvasement » partiel ou complet du Protocole de Kyoto et comprenant des dispositifs additionnels ;
- Une position se contentant de décisions de CdP rattachées à la Convention de Rio ;
- Le maintien du Protocole de Kyoto sans les Etats-Unis pour ses signataires et des décisions de CdP pour les points sur lesquels les Etats-Unis apporteraient leur accord

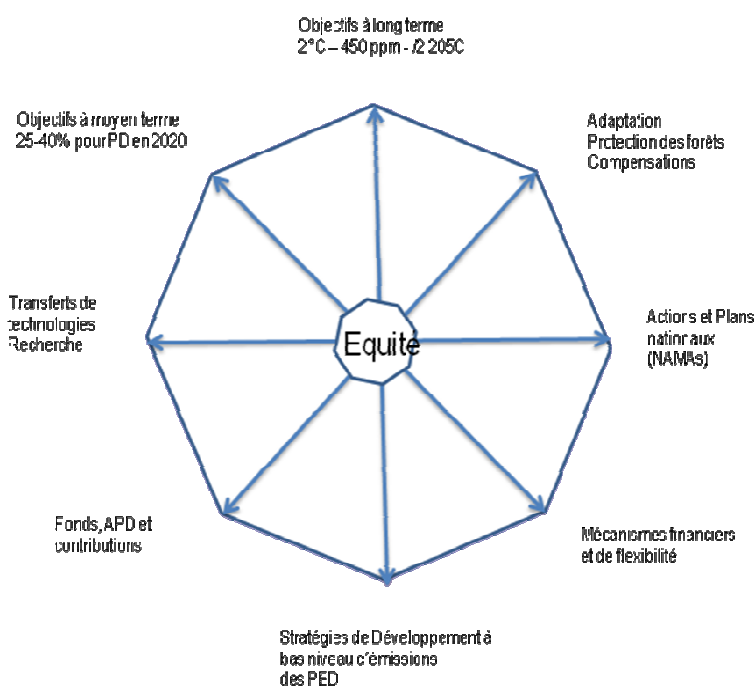
Un succès de la conférence de Copenhague nécessite que cette hypothèque sur la nature juridique de l'accord soit levée le plus vite possible pour permettre aux négociateurs d'œuvrer à leur rédaction pendant les deux semaines de la conférence. D'où l'importance de la venue de Barack Obama à Copenhague le 9 décembre pour lever cette hypothèque.

• **La mise en œuvre ultérieure**

Le Protocole de Kyoto, adopté en 1997, n'a pu être soumis à ratification qu'après les accords de Marrakech de 2001. Préparer les modalités de mise en œuvre des décisions qui interviendraient à Copenhague (ou seraient finalisées en 2010), rassembler les financements, définir les règles d'allocation prendra du temps. La mise en place de cet accord nécessitera donc au moins toute l'année 2010, sinon 2011, pour être effective dans les détails opératoires. Le calendrier sera tendu pour une mise en œuvre effective en janvier 2013 après ratification par les parlements nationaux.



La finalisation de l'accord peut être représentée sous la forme d'un diamant à 8 pôles.



Les pôles de ce diamant sont opposés deux à deux. Chacun ne peut être débloqué qu'à la condition que l'autre pôle fasse lui aussi l'objet d'avancées.

La fixation d'objectifs climatiques à long terme n'est réalisable qu'à la condition que des stratégies de développement à long terme soient accessibles aux pays en développement.

La prise d'engagement des pays industrialisés sera facilitée par des mécanismes de flexibilité.

La dotation des fonds sera particulièrement déterminante pour aider à l'adaptation dans les pays en développement et à la protection des forêts pluviales.

Les transferts de technologies sont indispensables pour le passage à l'action à travers les NAMAs.

● **14.2 - Des engagements 2012-2030 pour les pays industrialisés**

La négociation doit trancher la question des engagements de réduction des émissions à partir de deux principes :

- L'équité et la comparabilité des progrès demandés aux pays,
- Le réalisme quant à leur capacité d'atteindre les objectifs fixés.

A l'issue des réunions préparatoires à la CdP de Copenhague, aucun accord n'a été possible malgré des efforts faits récemment par certains pays, notamment le Japon. La difficulté vient des grands écarts de trajectoire suivis depuis 1990. Les déclarations les plus récentes d'un certain nombre de pays (l'Union Européenne, le Japon, la Norvège, la Suisse) quant à leurs engagements de réduction

des émissions – compris entre 25 et 40% -s'avèrent satisfaisantes. Atteindre cet objectif ne devrait pas poser problème pour la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie. En revanche, d'autres pays ont connu de telles croissances de leurs émissions que tenir des engagements équivalents est devenu irréalisable pour 2020 (Etats-Unis, Canada, Australie).

- ***Le cas des pays ayant le plus dérapé, un engagement à 2030 ?***

Pour rattraper les retards accumulés par ces pays, il n'y a guère d'autre solution que de proposer des engagements portant sur deux périodes d'engagements successives, avec des bilans réguliers, en assortissant la non-tenue des obligations prises de pénalités. En effet, cet allongement de la période d'engagement ne doit en aucun cas déboucher sur un ajournement des transformations nécessaires. Cette solution d'engagements portant jusqu'en 2030 permettrait d'organiser le rattrapage indispensable pour restaurer la crédibilité. C'est la voie retenue par les Etats-Unis avec leur annonce récente d'une réduction de 42% de leurs émissions pour 2030 (en fait -20% en base 1990).

En outre, comme de nombreuses politiques nécessitent de dix ans à une génération pour se déployer, il est indispensable de donner la mesure des progrès à accomplir pour que les décisions structurelles soient suffisamment anticipées. Cet engagement des pays industrialisés suppose que soit aussi mis sur la table la question des modes de vie de ces pays. Des taux élevés de réduction des émissions ne pourront être tenus, dans des conditions économiquement acceptables, que si les gaspillages d'énergie sont fortement réduits et les comportements de consommation nettement améliorés.

La réunion de Barcelone a été marquée par une exigence du groupe Afrique de conditionner l'avancée de la négociation à la fixation des engagements des pays industrialisés. Il sera donc indispensable de trouver une solution dès le début de la conférence de Copenhague, pour instaurer enfin la confiance nécessaire et que les multiples blocages posés soient levés.

- ***Des engagements et des contributions proportionnés***

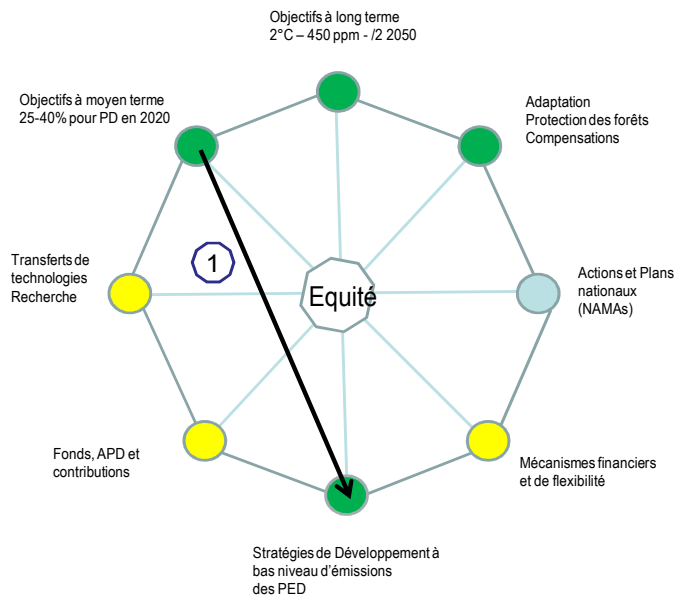
Un accord satisfaisant devra, en outre, inciter à l'action les pays émergents et les pays en développement d'une façon proportionnée par rapport à leurs capacités et à leurs circonstances nationales. Il faudrait parvenir à la répartition suivante :

- des engagements contraignants pour les pays industrialisés ;
- un découplage de la croissance des émissions de la croissance économique pour les pays émergents dans la foulée de la proposition par la Chine de réduire son intensité carbone ;
- un intéressement financier à l'action des pays en développement.

- ***Un soutien à l'adaptation les pays en développement par les pays industrialisés***

Le nouveau régime post 2012 doit renforcer l'efficacité du fonds d'adaptation pour répondre au plus vite aux besoins des pays les plus vulnérables : pays dont les côtes sont menacées par la montée des eaux, ceux touchés par la désertification et les sécheresses ainsi que ceux victimes d'événements exceptionnels dévastateurs (inondations, cyclones...).

La voie royale ?



1. Des **engagements** des pays industrialisés répondant aux exigences scientifiques sur le moyen terme sont le point de départ indispensable. Cette avancée doit être exprimée pour permettre la suite de la négociation par un accord sur une stratégie vers un développement à bas niveau de carbone dans les pays industrialisés, dans les pays émergents et ensuite dans les pays en développement.

● **14.3 - Les financements**

La question des financements est celle qui a le moins avancé depuis le début de la négociation car les pays industrialisés craignent d'entrer dans un processus d'enchères non maîtrisable. En outre, son aboutissement nécessite de trancher les questions de la forme juridique et des niveaux d'engagements des pays industrialisés. La question des financements sera donc traitée et, espérons-le, finalisée lors du segment ministériel en fin de la seconde semaine de la CdP de Copenhague.

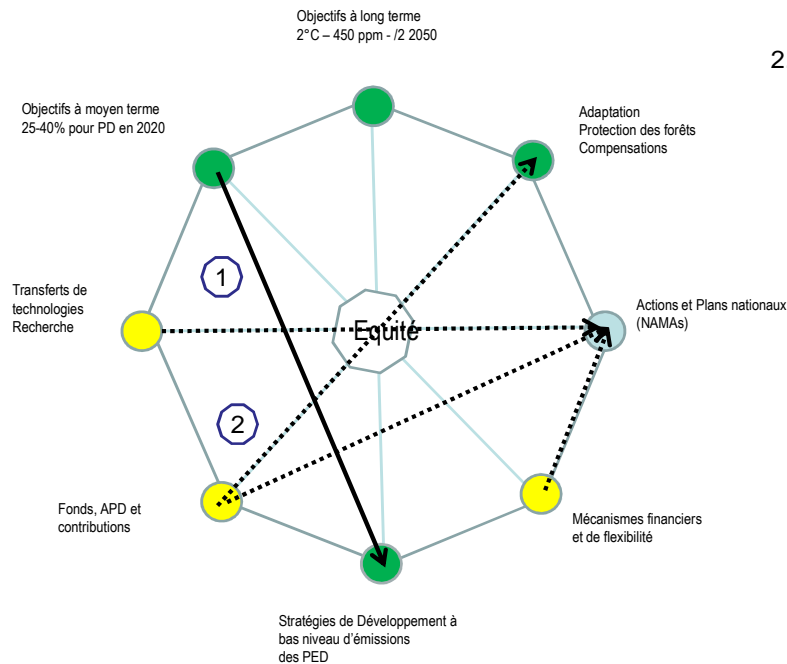
Le débat sur les financements devra porter sur trois questions majeures :

- Le niveau et la nature des ressources ;
- L'organisation de la gestion et de la mise en œuvre des financements ;
- Les modalités d'organisation des contributions vers les pays en développement.

○ **Un changement de modèle économique privilégiant l'efficacité dans l'utilisation des ressources**

Il est décevant que la négociation climat ne parvienne pas à intégrer le fait que la tendance à long terme soit celle d'une augmentation des prix des énergies. De nombreux projets concourant à réduire les émissions et gaz à effet de serre s'avèrent d'ores et déjà rentables. Il faut que des financements publics aident à réunir, dans les pays en développement, les conditions qui permettront d'attirer les investissements privés et la finance carbone.

Les financements qui seront attribués aux pays en développement participeront à l'activité économique mondiale. La réduction des émissions de gaz à effet de serre évitera aux consommateurs des dépenses d'énergie et améliorera leur niveau de vie tandis que l'adaptation au changement climatique évitera des dévastations. Ces politiques contribueront donc à une relance économique mondiale qui profitera à tous, y compris aux pays financeurs qui exporteront savoir-faire et machines. A ce niveau, la mondialisation climatique rejoint la mondialisation économique qui fait que les politiques de relance économique transcendent les frontières. Assurément, le résultat de cette phase de la négociation climat va dépendre de la capacité des responsables politiques à s'inscrire dans une telle vision positive de la mobilisation de financements.



2. Un accord sur des stratégies de développement avec mobilisation de **fonds**, de technologies et des mécanismes serait la phase suivante indispensable.

o Le niveau des financements dégagés

- **Un financement de base adéquat, pérenne et prévisible**

Les critères d'équité et de transparence plaident en faveur d'un financement simple, pérenne et prévisible. Le plus efficace serait une contribution calculée à partir d'une règle commune. Le système le plus équitable et transparent est probablement la proposition mexicaine qui tient compte à la fois des émissions nationales et de la richesse par habitant. La négociation sera difficile à la fois sur le choix du mécanisme et sur son niveau de réglage.

- **Un mix des ressources financières**

Le financement de la lutte contre le changement climatique nécessitera d'articuler autour de cette base pérenne d'autres ressources de nature différente :

- Le renforcement et la coordination de l'aide publique au développement ;
- Le déploiement de la finance carbone sur des bases stables (les mécanismes suivants : les marchés de permis, le mécanisme de développement propre, la mise en œuvre conjointe, bientôt les MAANs et à terme REDD+) ;
- La mise en place d'une phase pilote à partir de contributions des pays industrialisés décidées à Copenhague pour amorcer les politiques d'adaptation et d'atténuation des émissions dans les pays en développement ; cette phase permettrait une indispensable montée en puissance de 2010 à 2013 pour les pays les moins avancés.

Diverses études indiquent un besoin de financement global de 150 milliards US\$ par an pour 2030. Un accord de Copenhague pourra proposer une montée en puissance progressive d'ici 2013 pour assurer la préparation des cadres institutionnels et juridiques, des projets et des programmes et la mise en place des programmes d'investissement.

- **Le niveau du financement**

Cette question est difficile à régler. En pratique, elle doit couvrir des actions de natures diverses :

- Les actions d'adaptation dont une partie dégage une faible rentabilité à court terme ;
- Des actions de renforcement des capacités qui sont indispensables et doivent être assurés sur fonds publics ;

- Des actions de réduction des émissions dont la rentabilité peut être importante mais qui dépend fortement de l'évolution future des prix des énergies.

La capacité à stimuler des financements privés dépendra du niveau et de la stabilité des financements publics.

- ***La gouvernance de l'attribution des fonds***

Cette question fait débat. Trois positions s'affrontent :

- Les pays en développement exigent un processus paritaire d'attribution des fonds dans le cadre de l'UNFCCC. Cette position est aussi celle des ONG.
- Certains pays demandent un rôle prédominant des financeurs à travers un processus de type Banque Mondiale (Etats-Unis) et mettent en avant les conditions de contrôle de l'utilisation des fonds.
- Enfin, d'autres pays pointent la lourdeur, sinon la paralysie, des procédures trop centralisées : les institutions de l'UNFCCC n'ont pas réussi de ce point de vue à être clairement convaincantes (notamment le fonds d'adaptation). L'Europe semble privilégier un système utilisant les canaux de financement existants.

L'attribution des fonds doit s'inscrire dans un processus de codécision - dans le cadre de l'UNFCCC - entre les pays financeurs et les pays aidés. Un mécanisme d'accompagnement de la préparation des NAMAS est essentiel pour que les pays les moins développés aient accès aux financements.

Il faudra probablement opter pour une procédure qui permette une décentralisation des modes de financement et garantisse la rapidité et l'efficacité de l'élaboration des contrats et de l'acheminement des contributions. L'approche par un fonds de mixage qui vient compléter les financements avec des effets de levier est envisageable. La création d'un dispositif léger de coordination et de collaboration des acteurs financiers publics et privés du développement sera bienvenue car il peut permettre une meilleure efficacité de fonctionnement à moindre coût. La phase ministérielle finale de la conférence de Copenhague devra arbitrer sur ces questions clés. Les modalités précises d'application seront à déterminer en 2010 et au-delà. Si cette question cruciale des financements est résolue lors de la conférence de Copenhague de façon satisfaisante, alors elle pourra débloquer à son tour toutes les autres questions et conduire à un accord global ambitieux.

● **14.4 - Une initiative en faveur de l'éducation, du transfert de technologies et de la recherche**

Cette mise en mouvement générale doit s'appuyer sur un renforcement des capacités dans les différents pays, une élévation des compétences et des progrès obtenus par coordination des efforts de recherche. Malheureusement ces aspects, pourtant intimement liés, ont été négligés ou traités séparément dans la négociation.

Les axes de cette initiative seraient les suivants :

- Un programme de renforcement des capacités et de soutien à la formation continue et professionnelle en faveur des pays en développement les moins avancés ;
- Un programme de diffusion des technologies existantes qui permettent de réduire les émissions notamment dans les domaines de la production d'électricité, de l'efficacité énergétique, de l'agriculture, de la qualité de construction des bâtiments, de la valorisation des énergies renouvelables et de la gestion de l'eau et des déchets ;
- Une coordination mondiale des efforts de recherche concernant les grands enjeux : les transports, les énergies renouvelables, la production électrique, la séquestration du carbone, l'agriculture ...

● **14.5 - Un intéressement des pays en développement à l'action**

Un accord sur les aspects financiers permettrait l'adoption des divers textes de négociation sur les mécanismes d'action : l'adaptation, l'atténuation, le REDD+.

- ***L'implication de tous les pays dans l'action***

Le cœur de la lutte contre le changement climatique réside dans la capacité de tous à passer à l'action. La négociation a clairement démontré que l'accès aux financements sera suspendu à la capacité d'élaboration des actions, des programmes sectoriels et des plans nationaux. La négociation

entre pays développés et pays en développement peut se résumer ainsi : action contre financement. Cette articulation tiendra compte du niveau d'avancée des pays (en particulier des pays émergents).

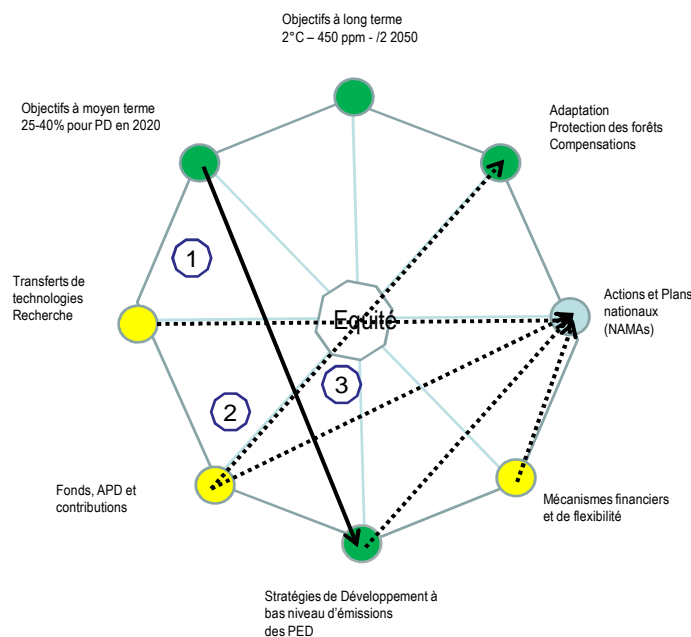
- **Des plans d'action qui partent du terrain et coordonnés nationalement**

Les instruments proposés de cette généralisation des actions et des projets permettant d'infléchir les émissions de gaz à effet de serre dans les pays émergents et les pays en développement seront les Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale (MAANs ou NAMAs). La conférence de Copenhague doit en adopter le principe, en fixer les modalités de consignation dans un registre et convenir des processus de validation et des modalités de soutien financier. Afin de garantir le nécessaire passage à l'action de tous les pays, l'accord de Copenhague doit inciter à la mise en place généralisée de plans climat territoriaux, au niveau local et régional, et à la participation des citoyens à l'élaboration de ces programmes d'action.

- **Les vecteurs attendus de relance économique globale**

Ces programmes nationaux pourraient constituer un plan de relance d'envergure mondiale préparant un développement à bas niveau de carbone. Avec des prix des énergies trois fois plus élevés que lors des conférences de Rio et de Kyoto, les actions d'atténuation des émissions sont souvent rentables. Ainsi, en améliorant l'efficacité énergétique des économies, une dynamique forte de diffusion des MAANs permettrait d'améliorer leur productivité globale. Les besoins prioritaires pour ces programmes sont connus :

- La qualité de construction partout dans le monde pour réduire les émissions dues au chauffage et à la climatisation ;
- Une agriculture productive qui enrichisse les sols en azote et en carbone ;
- Une gestion de l'eau adaptée au changement climatique ;
- Un développement des énergies renouvelables en substitution de combustibles fossiles ;
- Un développement des transports collectifs et la diffusion de véhicules économes et peu ou pas émetteurs de CO₂ ;
- Une gestion des déchets qui épargne l'environnement, réduit les émissions de méthane et contribue à l'approvisionnement énergétique des villes ;
- La réduction de la déforestation, de la dégradation et la gestion durable des forêts.



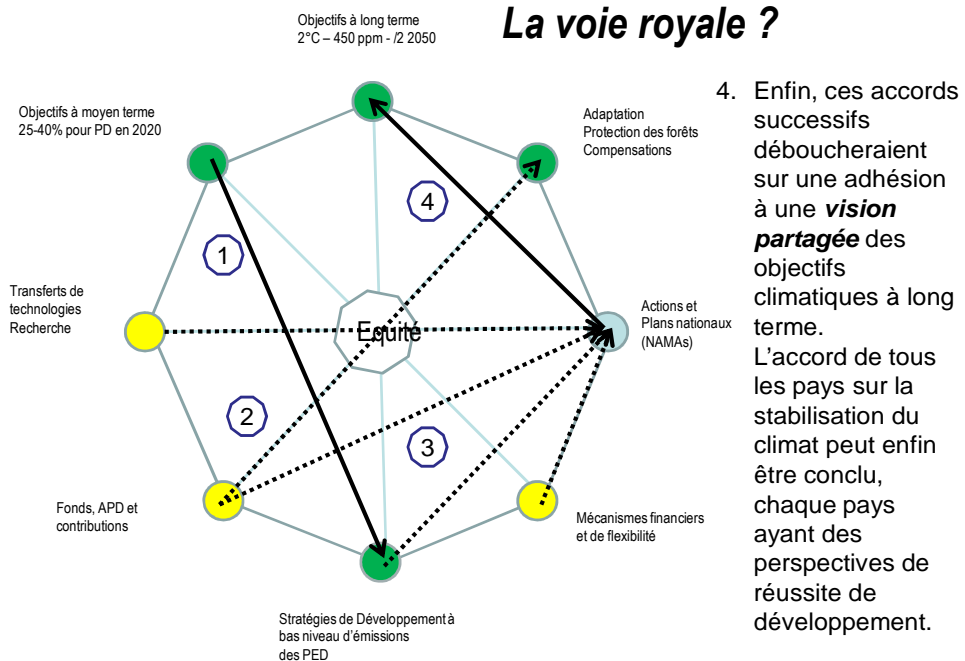
3. L'accord sur les financements permettrait d'assurer les programmes et les **actions** d'adaptation, de protection des forêts, d'atténuation (ouvrant la voie à un développement sobre) ainsi que des compensations. Cette phase bouclerait la mise en mouvement des pays émergents et des pays en développement avec le soutien des pays industrialisés.

● 14.6 - L'accord sur une vision partagée

L'accord sur les objectifs climatiques à long terme devrait être le dernier élément de bouclage de la négociation internationale de Copenhague, une fois les engagements pris, les moyens réunis et les dispositifs d'actions convenues. Cette vision partagée devra permettre d'assurer la stabilisation du processus du réchauffement climatique à un niveau permettant de préserver les écosystèmes tout en offrant aux pays en développement des garanties d'un développement socioéconomique durable.



Banquet de la garde civile d'Amsterdam en célébration de la paix de Münster
par Bartholomeus van der Helst



Dans l'appréciation que l'on peut faire à la veille de la conférence de Copenhague, il convient d'avoir à l'esprit que les principaux acteurs de la négociation ne veulent pas exprimer à ce stade leurs intentions finales. L'état des lieux des positions que l'on peut faire est évidemment ainsi en retrait par rapport à ceux qui se révéleront dans la phase finale de la conférence de Copenhague. Il faut donc se garder de considérer les postures actuelles comme bloquées.

Cette attitude de réticence est particulièrement évidente pour trois questions clés :

- Le refus américain d'une forme de protocole intégrant des engagements contraignants, en partie lié au retard pris par l'adoption par le congrès américain de la loi sur la politique

climat, pourrait être dépassé dans le feu de la négociation car rendu indispensable pour l'accord ;

- Les niveaux des engagements de réduction des émissions des pays industrialisés pourraient être harmonisés notamment dans le cas d'un accord sur un prolongement de portée à 2030 ;
- Et bien sûr les questions financières à la fois au plan global et à celui des disponibilités pour chacun des modes d'action nécessaires à la lutte contre le changement climatique (renforcement des capacités, adaptation, atténuation – REDD+ et NAMAs - et transferts de technologies).

La Conférence de Copenhague est un événement historique majeur. Chaque pays va devoir aller au-delà de ses intentions initiales. Pour le bien commun.

Annexe 1 – La proposition de traité déposée par des ONG

Proposition d'un Traité Climat de Copenhague par un groupe d'ONG (Indy Act, David Suzuki, Germanwatch, WWF, Greenpeace)

Revendications

- ❖ La prochaine période d'engagement s'étalerait sur 5 ans, de 2013 à 2017.
- ❖ Nous disposons d'un budget carbone mondial : en 2020, il restera 31,6 GT CO₂. Cela implique d'impérativement réduire les émissions mondiales de 80% d'ici 2050, de réduire la déforestation de 75% et d'atteindre un pic dès 2020.
- ❖ Les pays industrialisés doivent :
 - Elaborer un Zero Carbon Action Plan afin de réduire leurs émissions de 23% d'ici 2015 et de 40 d'ici 2020 ;
 - Financer US\$ 160 millions d'aide par an (en plus des 0,7% APD) pour soutenir les PED (majoritairement pas l'enchère d'allocations carbone).
- ❖ Les pays en développement doivent (pas obligatoire pour les Etats-îles et PMAs) :
 - Réduire leurs émissions de 50% par rapport au niveau 1990 d'ici 2050 ;
 - Elaborer des Low Carbon Action Plans (avec des NAMAs) ;
 - Si nécessaire, un plan national REDD ;
 - Des National Adaptation Action Strategies.
- ❖ Elaboration de Technology Action Programmes : 2/3 d'énergie renouvelable en 2050, améliorer l'intensité énergétique, obtenir l'accès à l'énergie pour tous dès 2025, multiplier par 4 les financements disponibles pour l'adaptation et l'atténuation d'ici 2020.
- ❖ MDP uniquement pour les PMA et PED avec peu de capacité. Pas de nucléaire, de LULUCF, ou de CCS.

Mécanismes institutionnels

- ❖ Copenhagen Climate Facility (CCF)
 - avec un mandat pour sanctionner et recommander des actions ;
 - 4 boards : adaptation, atténuation, REDD, technologie ;
 - une autorité suprême (CMCP) ;
 - agence de mise en œuvre nationale (in-country coordinating mechanisms) éligibles à recevoir des fonds.
- ❖ Adaptation Action Framework
 - Financé par le Board d'Adaptation (CCF) ;
 - US\$ 63 milliards/an entre 2013 et 2017 ;
 - Pilier 1 : planification et mise en œuvre d'actions urgentes ;
 - Pilier 2 : intégration des actions, mise en œuvre des plans nationaux d'adaptation.
- ❖ Mécanisme d'assurance risque

Le traité des ONG propose un système institutionnel centralisé et peut être insuffisamment flexible pour mettre d'accord un grand nombre de pays. Certaines revendications risquent d'être mal accueillies par certains groupements de pays : par exemple, l'accès direct aux fonds par des agences nationales de mise en œuvre, les contributions financières très élevés, le MDP réservé aux PMAs. En revanche, le traité a le mérite de répartir l'effort d'atténuation sur l'ensemble des pays et de décentraliser la mise en œuvre. Mais il élude deux questions fondamentales : la source des financements et la réforme des institutions internationales.



INSTITUT DE L'ÉNERGIE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA FRANCOPHONIE (IEPF)
56, RUE SAINT-PIERRE, 3^e ÉTAGE, QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 4A1 CANADA

L'IEPF est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie.