



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

En route vers Copenhague

Note de décryptage n°2

États et enjeux des négociations sur le climat
à la veille de la Conférence de Bangkok

22 septembre 2009

En route vers Copenhague

Note de décryptage n°2

États et enjeux des négociations sur le climat à la veille de la Conférence de Bangkok

Cette note prend la suite de la note de décryptage n°1 élaborée sur la base du rapport des présidents des deux groupes de travail AWG-LCA et AWG-KP de fin mai. Entretemps, lors des séances de Bonn de juin et d'août, a été consolidé un texte de négociation sous forme de compilation - ordonnée par thèmes - des soumissions des États.

L'objectif de cette seconde note de décryptage sera très différent de la précédente. Son rôle est de préparer la première grande réunion de négociations qui va avoir lieu à Bangkok du 28 septembre au 9 octobre.

Elle comprend donc :

- Une analyse de la situation sur les principaux thèmes de négociation ;
- Une présentation des positions des principales parties de la négociation ;
- Une analyse de la proposition effectuée au titre des 5 blocs du plan d'action de Bali ;
- Une réflexion sur la nature de l'accord qui pourrait être élaboré à Copenhague.

Cette note ne contient pas de propositions de contenu d'un éventuel accord. Les positions sont aujourd'hui tellement distantes qu'il ne sert à rien d'anticiper le résultat de la réunion de Bangkok.

D'ailleurs, une 3^{ème} note de décryptage sera réalisée après la séance de Bangkok et essaiera de cerner l'accord à la fois le plus efficace et le plus équitable possible.

Cette note de décryptage à été réalisée par :

Pierre Radanne

Alix Mazounie

Emeline Diaz

Table des matières

1 – LE PROCESSUS DE NEGOCIATION SE POURSUIT	5
1.0 – La négociation entre dans le vif du sujet	5
1.1 - Les résultats du SBSTA de Bonn de juin 2009	5
• La négociation suit le processus prévu	5
• Le contenu des rapports des groupes de travail spéciaux.....	5
• La réunion Bonn 3 d'août	6
• Des propositions faibles de réduction d'émissions des pays développés qui ne créent pas de dynamique.....	6
1.2 - Faits récents	7
2 - UN LABYRINTHE A CINQ ENTREES.....	7
2.1 - L'entrée par les objectifs climatiques lors de la Conférence de Bali.....	7
2.2 - L'entrée par les engagements souscrits par les pays industrialisés dans le cadre du Protocole de Kyoto.....	8
2.3 - La 3 ^{ème} entrée, évidemment l'argent	10
2.4 - La 4 ^{ème} entrée, un accord entre grands pays en dehors du cadre de l'ONU	10
2.5 - La 5 ^{ème} entrée, le passage à l'action	11
2.6 - Il faut donc bien constater que la confiance n'est pas au rendez-vous	12
3- EVOLUTION DES PRINCIPAUX PAYS OU GROUPES DANS LA NEGOCIATION	12
3.1-Equité et Responsabilité.....	12
3.2 – <i>Les engagements de réduction des émissions des pays développés</i>	16
3.3- Quels engagements pour 2020 au titre du KP ?	17
3.4 - Les risques d'échec et les options	23
4 – Pays industrialisés : les principales positions de négociation en présence.....	25
4.1 – les pays de l'annexe 1	25
• L'Union Européenne.....	28
• Le Japon.....	28
• L'Australie.....	29
• La Nouvelle Zélande	29
4.2 – <i>Une implication croissante des pays émergents</i>	30
• La Corée du Sud	30
• Le Mexique.....	30
• L'Afrique du Sud.....	31
• Le Brésil.....	31
• L'Inde.....	31
• La Chine	31
4.3 – <i>Positions des pays en développement</i>	34
• Le G77 et la Chine	34
• Le groupe Afrique.....	34
• Des positions individuelles prises par certains pays.....	36
5 – LES PRINCIPAUX SUJETS EN NEGOCIATION	36
5.1 - L'adaptation	36
5.2 - Le financement	38
5.3 - Les mécanismes d'observance et de sanction	41
5.4 - Les transferts de technologies et le renforcement des capacités	42

5.5 - L'atténuation des émissions.....	44
5.6 - Le REDD + (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des Forêts et la conservation de la biodiversité)	47
• La mise en place du REDD par phase.....	51
• La gouvernance.....	52
5.7 - La réduction des émissions liées à l'aviation et au transport maritime	53
6- LA VISION PARTAGEE	54
7 - PROPOSITIONS DE CADRE JURIDIQUE POUR L'ACCORD POST-2012	55
7.1 - Echancier et cadrage de la négociation	55
7.2 - Les propositions de Protocole, d'amendement et de traité	55
Proposition d'amendement au Protocole de Kyoto de la Chine +37 pays	55
Proposition d'amendement au Protocole de la Nouvelle Zélande.....	56
Proposition d'amendement au Protocole par l'Australie.....	56
Proposition d'un Traité Climat de Copenhague par un groupe d'ONG	57
(Indy Act, David Suzuki, Germanwatch, WWF, Greenpeace)	57
7.3 - L'architecture générale.....	58
ANNEXE 1	60
Une action américaine morcelée : une politique climatique mettant l'accent sur le développement technologique	62

1 – LE PROCESSUS DE NEGOCIATION SE POURSUIT

« The key is giving a priority to clean energy, which can create new jobs, spur innovation, and usher in a new era of global prosperity. Those who embark on this path early will reap rewards. They will be winners in the global marketplace. And assuming that prosperity is shared equitably, they will also strengthen stability at home »

Ban Ki Moon, « Shining a light on climate change », Korea Times, July 29th 2009.

1.0 – La négociation entre dans le vif du sujet

Le texte de négociation comportant tous les points attendus par les pays et ayant force juridique a été assemblé avant la limite légale (six mois avant le vote de la CdP 15 de Copenhague). Depuis fin juin, on dispose donc d'un texte de négociation (198 pages) structuré par les piliers du Plan d'Action de Bali et reprenant toutes les propositions formulées par les pays, sous forme d'alternatives.

Les trois mois qui vont conduire à la séance finale de négociation de Copenhague devront permettre de trancher parmi ces multiples options et de rechercher des formulations qui fassent accord. Bien évidemment, les accords politiques auront à lier chacun de ces points dans une construction cohérente recueillant l'adhésion la plus large possible et permettant de s'inscrire dans une trajectoire d'émissions qui garantisse l'engagement de stabilisation du climat, base de la Convention de Rio.

Le rôle de cette nouvelle note de décryptage est dès lors triple :

- D'abord, une analyse générale de la négociation ;
- Ensuite, une présentation des positions des principaux pays, en situant la progression des pays industrialisés par rapport à leurs engagements de Kyoto ;
- Et surtout, une analyse détaillée des différents points de négociation et des divergences constatées au terme des trois réunions de Bonn.

1.1 - Les résultats du SBSTA de Bonn de juin 2009

• **La négociation suit le processus prévu**

La négociation suit, depuis la CdP 11 de Montréal, le processus attendu sans rencontrer de blocage de procédure :

- Entre janvier et juin, les pays ont effectué les soumissions demandées par le secrétariat de l'UNFCCC, la date limite pour le dépôt de textes à portée juridique étant le 17 juin ;
- Un ordonnancement des propositions selon les chapitres du Plan d'Action de Bali a ensuite été effectué par les présidents des deux groupes de travail spéciaux (AWG-KP et AWG-LCA) ;
- Un texte consolidé de négociation reprenant les positions des différents pays a été reconstitué par le Secrétariat ; il constituait la base de travail de la réunion « Bonn 3 » du 10 au 14 août.
- Une version consolidée du texte de négociation a été publiée par le Secrétariat le 15 septembre, éliminant les propositions redondantes et restructurant les paragraphes sans modifier les propositions des pays. Le texte est redevenu anonyme.

• **Le contenu des rapports des groupes de travail spéciaux**

Les termes de référence de la nouvelle négociation sont définis par le Plan d'Action de Bali et concrétisés par les rapports de Michael Cutajar, président du groupe de travail spécial de l'AWG-LCA (groupe de travail sur les actions coopératives à long terme) et ceux de l'AWG-KP (amendements au Protocole de Kyoto et fixation des engagements des pays signataires pour la 2^{ème} période

d'engagement) de mars et juin 2009. Le premier rapport fixe à la fois le contenu du dossier de négociation et détermine les échéances pour l'année 2009¹ et le second reprend les avancées des négociations et fait un état des propositions des pays.

Ces documents ont nettement clarifié le contenu en mettant sur la table les sujets majeurs :

- La réaffirmation de la nécessité de prises d'engagements par les pays industrialisés selon le principe adopté à Kyoto,
 - Le constat qu'une différenciation entre pays émergents et PED s'est avérée impossible, malgré l'attente des Etats-Unis et des autres pays de l'Annexe 1 de voir la Chine et l'Inde prendre des engagements contraignants d'inflexion de leurs émissions,
 - La reprise de la proposition de mise en place de NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions) constituant des plans volontaires de lutte contre le changement climatique, élaborés par les pays en développement pour infléchir leurs émissions,
 - La nécessité de mettre en œuvre des mécanismes de financement qui viendront soutenir les NAMAs, les actions d'adaptation et la lutte contre la déforestation,
 - La possibilité d'un élargissement des politiques à partir des apports récents de la négociation concernant l'adaptation, la déforestation et les transferts de technologies.

• **La réunion Bonn 3 d'août**

Le Président a proposé pour cette 6^{ème} réunion du groupe de travail AWG-LCA une nouvelle méthode de travail. Le texte regroupant les propositions des pays a servi de base unique pour les discussions, qui ont pris la forme de réunions informelles et non plus, comme c'était l'usage, de groupes de contact.

La séance de travail de Bonn 3 a très peu avancé dans le travail attendu de simplification du texte, essentiellement par la fusion de propositions allant dans le même sens :

- Sur la plupart des sujets, les groupes de travail n'ont pu avancer tant les désaccords étaient profonds ;
- Les blocages les plus vifs portent sur le niveau des engagements des pays développés, les financements, les transferts de technologies, les formes de participation des pays en développement ;
- Les avancées concernent essentiellement le mécanisme REDD ;
- Dans la phase actuelle d'entrée réelle dans la négociation, on assiste à un durcissement des positions.

• **Des propositions faibles de réduction d'émissions des pays développés qui ne créent pas de dynamique**

Après l'engagement européen de réduction d'émissions (-20% ou -30% en cas d'accord international), les propositions exprimées récemment vont toutes dans le sens d'objectifs pour 2020 très en dessous de la fourchette de -25%, -40% demandée par le GIEC, notamment :

- La communication récente d'objectifs par le Japon et la Nouvelle-Zélande.
- La prise de position de 38 pays dont la Chine pour une réduction de 40% des émissions par les pays A1 pour 2020.

¹ Cf note de décryptage n°1 du mois de juin 2009

1.2 - Faits récents

Des projections de plus en plus pessimistes

- La science la plus récente révisé à la hausse les projections du GIEC de 2007 et démontre une accélération imprévue du processus de réchauffement.

Des émissions en augmentation : les projections du département US de l'Energie²

- Les émissions de CO₂ passeraient de **28 Gt en 2006 à 38,7 Gt en 2020.**
- Entre 1990 et 2000, l'intensité carbone passerait de 0,27 t à 0,53 t pour 1000\$ de PIB,
- Les émissions annuelles des pays non-membres de l'OCDE croîtraient de **17,3 à 22,3 Gt CO₂ entre 2010 et 2020,**
- Les émissions annuelles liées à l'énergie dans les pays de l'OCDE croîtront de **14 à 16 Gt entre 2010 et 2030,**
- L'intensité carbone des PED serait toujours trois fois plus élevée que dans les pays développés.

L'impact potentiel de l'efficacité énergétique

- En optimisant l'efficacité énergétique de l'unité carbone, on peut obtenir une amélioration de 7% : les émissions seraient de 31,7 Gt au lieu de 38,7Gt.
- En déployant les meilleures technologies pour les sources fossiles dans le secteur de l'énergie, on peut gagner **1,8 à 2,5 Gt par an.**

2 - UN LABYRINTHE A CINQ ENTREES

De façon très simple, on peut poser le problème de l'entrée dans la négociation à travers une image : celle d'un labyrinthe à cinq entrées.

2.1 - 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 les décisions suivantes :

- Le réchauffement doit être contenu à 2°C par rapport à la période préindustrielle,
- Une concentration maximale de 450 ppm de gaz à effet de serre dans l'atmosphère,
- Une division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050.

Le climat doit impérativement être stabilisé à 2°C au delà du niveau préindustriel, parce qu'au-delà de ce chiffre :

- la satisfaction des besoins en eau et en alimentation serait trop fortement 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.

L'argument était fort, il tentait de fixer un cap correspondant à l'intérêt de l'Humanité.

Centrer le débat -engagé à Poznań- sur la « vision partagée » au sujet des objectifs climatiques à long terme n'a pas permis de dégager la base de négociation espérée. En effet, un objectif de stabilisation du climat mondial, passant par une division par deux des émissions d'ici le milieu du siècle, signifie un

² *International Energy Outlook*, Energy Information Administration, US Department of Energy, 2008.

engagement portant sur la totalité des pays, sans pour autant disposer immédiatement d'une garantie de développement pour les pays les plus pauvres.

Cette notion de vision partagée renvoie à des notions de morale, d'équité, de confiance et de solidarité, de volonté de construction d'un futur commun. Or, les pays en développement ne sont pas prêts à renoncer à la notion de responsabilité historique pesant sur les pays industrialisés et à s'engager eux aussi sur des objectifs de réduction qui pourraient constituer une entrave à leur développement. Cette crainte a été exprimée de nombreuses fois lors de la conférence de Bali par la direction du G77. Sans recueillir l'attention escomptée. La recherche d'une contribution de tous à la stabilisation du climat devra nécessairement combiner équité et droit au développement.

En effet, si le G8 de juillet 2009 a pour la première fois adopté une déclaration³ reconnaissant « l'avis scientifique selon lequel l'augmentation de la température moyenne au-dessus du niveau préindustriel ne devrait pas dépasser 2°C », et que 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, il n'existe par toujours aucun consensus sur la date de référence : l'année 1990, choisie par l'Union européenne, est toujours refusée par les USA.

Tout en acceptant l'idée d'une vision commune et la légitimité du GIEC, mais faute de garanties sérieuses en matière de développement, les pays en développement regroupés dans le G77 refusent toujours un cadre général de division par deux des émissions de gaz à effet de serre tant que les moyens nécessaires à leur développement ne sont pas mobilisés.

La question de la vision partagée constituait un point d'entrée valable, mais irréalisable en l'état actuel de la négociation. En fait, elle relève plutôt d'un résultat à obtenir une fois la confiance indispensable créée par des avancées sur d'autres points de la négociation.

2.2 - L'entrée par les engagements souscrits par les pays industrialisés dans le cadre du 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 trois objections contre le Protocole de Kyoto :

- La 1^{ère} était un doute sur la réalité scientifique du changement climatique ;
- La 2^{ème} (qui explique peut-être la 1^{ère}) était l'appréciation selon laquelle la lutte contre le changement climatique était défavorable aux intérêts économiques et au style de vie des américains.
- Le refus d'un traité juridiquement contraignant dans le cadre de l'ONU assorti de sanctions.

Les deux premières objections ont été levées par l'administration de Barack Obama. Néanmoins, le dérapage des émissions américaines est tel que malgré une forte volonté de réduire les émissions, il va leur être très difficile de revenir en 2020 à un niveau d'émissions inférieur à celles de 1990. Les Etats-Unis ont donc annoncé qu'ils ne pouvaient pas ratifier le Protocole de Kyoto puisque l'objectif à atteindre était irréalisable d'ici 2012. Le département d'Etat, toujours hostile à la signature d'un traité assorti de sanctions, maintient son refus. Ces points seront traités plus en détail dans cette note.

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

- Au sein de l'Union Européenne, cela concerne, par ordre d'écart : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, et la Belgique. Cependant, il est probable que l'Union Européenne des 15

³ « Nous agissons en faveur des réductions importantes cumulées et individuelles à moyen terme, compte tenu du fait que les niveaux de référence peuvent varier et qu'il est nécessaire que les efforts fournis soient comparables (...) Les principaux pays émergents doivent prendre des mesures quantifiables pour faire passer collectivement le niveau de leur émissions en dessous du niveau actuel d'ici une année précise. » 08/08/09, Sommet de l'Aquila du G8, Italie.

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 d'offsets (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%, s'expliquant notamment par la chute des émissions des pays adhérents depuis peu de l'Europe centrale.

- 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 notamment sont de ce fait en forte baisse. De même, les nouveaux pays adhérents de l'Union Européenne ont connu une nette chute de leurs émissions : la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie. C'est donc surtout grâce aux pays de l'élargissement, qui avaient pourtant une marge d'augmentation de leurs émissions ou seulement un objectif de stabilisation, que l'UE pourrait atteindre son objectif Kyoto.
- Les résultats de tous les autres pays de l'Annexe 1 sont décevants : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Suisse, la Norvège, l'Islande.

Globalement, les résultats attendus sont très loin des modestes 5,2% d'objectifs moyens des pays de l'Annexe 1 fixés à Kyoto.

- ***Une quantification des objectifs d'engagements acceptée et reconnue par tous les Etats***

La situation est paradoxale :

- Malgré des divergences sur les modalités d'application et de sanctions, tous les pays industrialisés reconnaissent la nécessité d'engagements à long terme et la nécessité que ceux-ci aient une valeur juridique contraignante ;
- 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) ;
- Chaque pays négocie ses engagements sur la 2^{ème} période d'engagement en tenant compte de ses résultats, souvent médiocres, sur la première période et, en pratique, sans prend 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).

- ***L'année de référence pour calculer les objectifs de réduction et les niveaux d'émissions pour la deuxième période d'engagement***

Les difficultés qui précèdent se traduisent par des divergences sur les années de référence des nouveaux engagements de réduction :

- Les pays qui ont effectué des efforts sérieux tiennent à la reconnaissance de ceux-ci en gardant 1990 comme référence ;
- Ceux qui ont vu leurs émissions nettement augmenter alors qu'ils devaient les réduire souhaitent baser leurs engagements sur une année récente (2005 ou 2006).

L'Europe et le G77 considèrent 1990 comme année de référence.

Evidemment, ces constats sur l'hétérogénéité des trajectoires et la faiblesse des résultats ne permettent pas 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 l'entrée par la vision partagée. La qualité des prises d'engagements des pays développés n'a donc 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.

2.3 - La 3^{ème} entrée, évidemment l'argent

Il était clair depuis le début de la négociation que pour obtenir un accord, les piètres performances des pays de l'Annexe 1 devraient être corrigées par de forts transferts financiers de la part des pays développés vers les pays en développement. Problème. 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 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 de ne pas être disponibles pour Copenhague. En sera-t-il autrement en 2010 ? Tout dépendra de l'évolution de la crise économique et financière (aggravation, stagnation ou relance).

L'entrée par un déblocage de la négociation par les moyens financiers tourne court.

- **L'entrée par les moyens financiers**

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 exigent 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 des programmes et à réaliser des actions alors que les financements promis pour les précédents n'ont toujours pas été versés. Ainsi, 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 (*cf. Bonn août 2009*). 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)⁴ afin de financer les actions rentables. Ce contexte va rendre encore plus difficile la discussion sur les financements, contrepartie pourtant décisive pour les pays en développement.

Le soutien financier aux efforts des pays en développement n'a donc pas constitué un facteur de création de confiance pour impulser un accord à Copenhague.

2.4 - La 4^{ème} entrée, un accord entre grands pays en dehors du cadre de l'ONU

Au vu de ces blocages, la question est : vaut-il mieux renoncer à un accord international au rabais et inefficace et privilégier des accords bilatéraux potentiellement efficaces mais ne réglant pas les problèmes des pays en développement ? Rien n'est moins sûr. Cette solution serait bénéfique à court terme si elle pousse à l'action les deux plus gros émetteurs hors d'un cadre contraignant qu'ils rejettent mais ne réglerait ni le problème des futures émissions des pays en développement ni celui du développement de ces pays.

Il existe ainsi des tentatives d'accord dans le cadre du MEF (Major Economic Forum) et d'autres cercles restreints réunissant les plus grands pays.

Les Etats-Unis favorisent cette voie bilatérale, à travers notamment la conclusion d'accord direct avec la Chine. La tentative américaine est claire, il s'agit de 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 dans un cadre international assorti de sanctions.

⁴ Cf note de décryptage n°1, *les sources de financements habituelles*.

Chiffres comparés entre la Chine et les Etats-Unis⁵

Pays	PIB par habitants (\$/hab)	Energie primaire consommée par habitant (Ktep/hab)	Electricité consommée par habitant (MWh/hab)	Véhicules pour 1000 habitants	Intensité énergétique (tep/US\$ppp2000)	CO ₂ émis par habitant (T/hab)	CO ₂ par PIB (Kg/2000 USD)
Etats-Unis	37209	8,4	12,8	840,5	0,22	19,8	0,51
Chine	5882	1,4	1,9	26,6	0,34	4,6	2,68

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 ». Les termes très vagues utilisés laissent planer le doute quant aux réelles répercussions de cet accord et à sa signification pour les deux pays. Cet accord constitue-t-il une manière de mettre de côté les mécanismes de coopération et de flexibilité existants et toujours refusés par les Etats-Unis tout en préparant le terrain pour les technologies du futur ?

Derrière ce type d'accord se cache une réalité simple : 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 donc de mettre de côté les autres pays émergents et en développement, et de se retrouver avec un retour à un système dominé par deux puissances, Chine et USA.

Dans les faits, un accord entre les deux premières puissances est-il prometteur ? Non, si cela signifie une rupture entre la Chine et les autres pays en développement.

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. 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.

Cette approche par une gouvernance climatique bicéphale semble donc une voie sans issue, d'autant plus qu'elle a fait l'objet d'un refus de la part des pays émergents lors du MEF du mois de juillet : « Pas d'accord sinon international ».

2.5 - La 5^{ème} entrée, le passage à l'action

Les difficultés rencontrées par la négociation sont profondes. Le passage à l'action concrète peut-il être un facteur de relance du processus ?

Le seul point réellement positif dans la négociation pour le moment 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 un passage de tous les pays à l'action. Pourtant, il va falloir 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 certainement le meilleur moyen de concilier à la fois atténuation et développement.

⁵ Centre d'Analyse Stratégique, « Analyse : La Chine dans le processus de Copenhague : la difficile inclusion d'un grand émergent » Note de Veille n°140, Juin 2009.

Mais, comme on le verra par la suite, le débat est complexe. Faut-il des actions suffisamment individualisées pour permettre souplesse, réactivité et adéquation aux situations nationales avec des modes de financement multiples et indépendants ? Faut-il des plans ou programmes nationaux avec négociation liés à des négociations globales ?

Dans l'un et l'autre cas, il faudra du temps pour élaborer ces actions et ces programmes et leur mise en œuvre dépendra de toutes les façons de l'éventail des modes de financement proposés et 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 va nécessiter des savoir-faire de conception, de suivi, de vérification (dispositif MRV) qui ne peuvent être consolidés d'ici la conférence de Copenhague. Cela prendra du temps. Si cette voie permettait certainement de construire la confiance, un travail considérable sera néanmoins à entreprendre en perspective des 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.

2.6 - Il faut donc bien constater que la confiance n'est pas au rendez-vous

A la veille de la conférence de Copenhague, il n'existe aucun scénario partant d'un point d'accord à même de servir de base aux négociations.

Les pays industrialisés ont perdu toute crédibilité du fait de leurs faibles performances par rapport aux engagements souscrits à Kyoto et surtout de l'extrême faiblesse de leur contribution financière.

De leur côté, les pays en développement restent inquiets quant à leur trajectoire de développement future possible du fait de la nécessité d'une division par deux des émissions d'ici 2050, comme si la mise en place des politiques sobres en carbone pouvait être reportée à plus tard.

Le plus inquiétant est donc qu'aucun processus de confiance n'ait été créé. Dans ces conditions, celui-ci pourrait être fondé sur une première marche constituée :

- Des engagements de réduction des émissions des pays développés les plus élevés possibles, quitte à en allonger la durée ;
- D'une montée en puissance crédible des financements basée sur des contributions prévisibles (taxe, prélèvement, produit d'enchères) ;
- Le renforcement 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 ;
- D'un passage à l'action pragmatique à travers des réalisations concrètes : mise en œuvre des PANAs, des NAMAs, et d'actions REDD.

3- EVOLUTION DES PRINCIPAUX PAYS OU GROUPES DANS LA NEGOCIATION

3.1-Equité et Responsabilité

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.

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 émergé 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 qui ont été émises ont jusqu'alors connu peu d'échos. Cela signifie que la négociation se fera selon des critères politiques de rapport de force et à l'aveuglette.

On peut retenir quatre types d'approches :

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

L'un des exemples de cette approche est celle de l'allocation d'un droit d'émission par personne.

Proposition du « Greenhouse Development Right » du centre Heinrich Böll (Poznań 2008) :

Il s'agit de définir un seuil à partir duquel un individu est responsable de ses émissions. Ce seuil correspondrait au moment où l'individu a réalisé son droit au développement, satisfait ses besoins vitaux et atteint un bien-être minimum. Au delà de ce seuil, on considère que les émissions de gaz à effet de serre de l'individu sont supplémentaires par rapport à ses besoins de développement socioéconomique. La proposition consiste en un système de taxe équitable et évolutif. Il implique en outre la fin de la classification figée des pays en deux catégories (Annexe 1 et non-Annexe 1).

Proposition de Prof. Socolow (Université de Princeton)⁶ : un capital d'1t de CO₂ per capita.

Un groupe de chercheurs de l'Université de Princeton s'est penché sur la répartition de l'effort au niveau individuel pour dépasser le blocage entre pays en développement et pays développés. Ils ont constaté qu'en 2008 seulement 700 millions de personnes, majoritairement des ménages à revenu élevé, étaient responsables de 50% des émissions mondiales. Les chercheurs proposent de répartir l'effort de réduction principalement sur le milliard d'individus le plus émetteur et de laisser les 3 milliards d'individus les plus pauvres de la planète (émettant moins d'une tonne per capita) seraient exemptés du système et invités à se focaliser sur l'amélioration de leur bien-être. Les émissions calculées sont des émissions cumulées sur une période à définir, à cheval sur le présent et le futur. L'affectation des émissions aux habitants se fait sur la base de la distribution des revenus.

Cette théorie s'oppose à l'idée de focaliser l'effort d'atténuation dans les pays en développement sous prétexte qu'il y est moins coûteux (Socolow propose d'équiper 100 villages avec de l'électricité au diesel plutôt que 10 villages à l'énergie solaire).

Le scénario obtenu implique que pour respecter les objectifs préconisés par le GIEC, chaque individu peut émettre jusqu'à 11 tonnes de CO₂ par an en 2030. Les chercheurs proposent que les objectifs nationaux réduisent les émissions réelles au-delà de ce seuil de 11 tonnes per capita. Les objectifs seront ainsi équitables et flexibles puisque les pays peu émetteurs en seront exemptés tout en étant incités à ne pas dépasser ce seuil.

Ce scénario fonctionne pour un pays comme les Etats-Unis dont les émissions de CO₂ atteignent 20 tonnes par personne. En Europe en revanche, le seuil des 11 tonnes est à peine franchi. En outre, si la proposition est louable puisqu'elle vise la réduction des émissions, elle ne cherche absolument pas à concilier climat et développement.

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

Celle-ci prolonge la précédente. Fortement défendue par l'Inde et la Bolivie notamment, elle consiste à pointer 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 très fortes de réduction des

⁶ SOLOW, "Sharing global CO₂ emission reductions amongst 1 billion high emitters", Princeton University Research Unit, September 2009.

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 le fait qu'émettre du CO₂ n'était jusqu'il y a quelques décennies nullement préjudiciable, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Lors de la session Bonn 2 en juin, le secrétariat de la CNUCC avait organisé un débat sur la responsabilité historique. Des professeurs y avaient été invités à donner leur vision de la responsabilité historique :

Professeur Shue (Université d'Oxford) : Avant 1990, les pays industrialisés émettaient sans en connaître les incidences. A ce titre, les pays industrialisés n'ont pas commis de crime en tant que tel. Les théories tendent à établir une corrélation entre responsabilité historique et égalité d'émissions per capita. Pourtant, selon le Professeur Shue, tous les individus n'ont pas les mêmes besoins en termes d'émissions pour leur développement. Il propose une répartition équitable des émissions comme suit : les plus pauvres ne payent pas les émissions dont ils ont besoin pour se développer ; ceux qui ont achevé leur développement avec des émissions gratuites doivent commencer à les payer.

Dr. M. Khor (South Center) a développé le concept d'émissions négatives". Alors que la planète disposait d'un « budget » de 600 Gt de carbone, les pays annexe 1 en ont déjà consommé 240 Gigatonnes, c'est-à-dire, ramené à un taux par tête, 115 Gt de plus que le budget carbone qui lui était alloué. Les émissions négatives peuvent être réalisées par des puits carbone, ou compensées par des transferts financiers et technologiques. Les contributions des pays annexe 1 doivent être calculées en utilisant un multiplicateur basé sur le niveau d'infrastructure et de développement social et technologique.

Dr Miguez (Brésil) a reformulé la proposition soumise par le Brésil en 1997. En s'appuyant sur l'accumulation du CO₂ dans l'atmosphère et sur les différentes vitesses de décomposition des gaz (qui prennent jusqu'à 990 ans), le Brésil souhaite que les pays industrialisés soient responsables de leurs émissions dès 1850, puisque celles-ci ont encore un impact aujourd'hui. Sur la base de ce calcul, les pays annexe 1 sont responsables de 90% de la concentration de GES actuelle dans l'atmosphère.

Dr. Gosh (Inde) part du principe que les pays reçoivent chacun une part de l'espace environnemental. Cet espace a été majoritairement consommé par les pays annexe 1. Les pays non annexe 1, de leur côté, ont une « responsabilité historique négative ». Puisque l'espace environnemental consommé est irrécupérable, les pays responsables doivent compenser cette perte auprès des pays non annexe 1.

Dr. Fei (Chine): les émissions cumulées per capita sont des indicateurs équitables permettant d'allouer les émissions. Les pays annexe 1 doivent fortement atténuer leurs émissions et compenser les pays non-annexe 1 selon deux approches : des financements pour l'atténuation (justice distributive) et des financements pour l'adaptation (justice corrective).

Les deux approches qui précèdent constituent davantage des argumentaires politiques que des propositions opératoires. Toute application de principe d'équité doit ensuite déboucher sur l'un ou l'autre des trois processus suivants :

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

Cette démarche empirique est celle qui avait été adoptée de fait dans la négociation finale de Kyoto, en fixant des objectifs à première vue très 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 notamment pour la 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 pu être 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.

Différents critères d'équité ont ainsi 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,...).

Une approche technique de l'équité reviendrait à mixer ces différents critères.

A ce jour, ces travaux n'ont débouché sur aucun accord. En outre, la classification actuelle des pays entre annexe I et non-annexe I ne permet pas de distribuer les responsabilités de manière réellement équitable. Or, la remise en cause de cette classification est difficile car elle bouleverserait la nature même du système actuel. Par ailleurs, une refonte équitable exigerait un temps de négociation supplémentaire. Elle demanderait surtout un accord, loin d'être atteint, sur des critères permettant de comparer la situation des différents pays et leur marge de progression. 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 pour la plupart, 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.

Proposition japonaise d'établir des « intensity targets » :

Ainsi, dans l'idée d'une répartition plus équitable dépassant l'actuelle classification des pays 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 de réduction du contenu carbone de la production notamment industrielle : par exemple, t CO₂/unité de PIB ou consommations d'énergie/unité de production.

Mais il faut bien reconnaître l'existence de multiples asymétries : entre les pays producteurs d'énergie et ceux qui ne font que la consommer sans avoir la charge en amont 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 ne s'agit de « fuites ». Pour arriver à une représentation des pays réellement équitable, un travail important reste à réaliser.

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

A côté des deux 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. Cette approche, avancée lors de la préparation du Protocole de Kyoto, avait échoué faute d'accord entre les pays sur des politiques et mesures décidées collectivement. Une telle démarche, à laquelle s'apparenterait l'engagement commun de programmes de recherche, la mise en place d'une fiscalité sur l'énergie ou sur le transport aérien par exemple, peut se révéler contraignante mais également flexible. 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, semble aller dans le sens d'encourager plus directement la mise en œuvre des moyens.

3.2 – Les engagements de réduction des émissions des pays développés

- **Un accord général de principe mais un désaccord profond sur le niveau des engagements des pays de l'Annexe 1**

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

Les valeurs proposées par les pays se situent actuellement souvent autour de 15% pour la période comprise entre 2009 et 2020. Pour les Etats-Unis, cet engagement prendrait une forme nationale (vote du Congrès), car il est probable qu'ils refuseront de s'engager devant des instances internationales.

Ces engagements concernent les pays industrialisés de l'Annexe 1 et les pays qui entreraient prochainement dans cette catégorie.

Lors de la session informelle de négociation de Bonn 3, l'AWG-KP a centré les discussions sur les objectifs quantifiés agrégés et individuels des pays de l'Annexe I pour la prochaine période.

Les débats ont été houleux car les objectifs agrégés n'atteignent qu'un maigre 10-16 % de réduction 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.

- **Propositions des pays pour l'amendement de l'article 3.9 du Protocole de Kyoto**

La dernière note du président Machado de l'AWG-KP, datée du 14 mai, fait état des propositions d'amendement de l'article 3 du paragraphe 9 du Protocole de Kyoto. Cet article définit les engagements de réduction des émissions des pays pour la deuxième période d'engagement.

Les propositions prennent la forme de tableaux, à même de remplacer celui des engagements quantifiés se trouvant en annexe B du Protocole. Elles se fondent toutes sur l'hypothèse d'un maintien du Protocole de Kyoto, avec un rajout d'annexes-tableaux incluant les nouveaux engagements et intègrent la possibilité de ratification du Protocole par les Etats-Unis et la classification annexe I/non annexe I. Les propositions reposent également toutes sur l'hypothèse que la forme juridique du document sera celle d'une annexe au Protocole actuel et de manière générale, les propositions fixent la deuxième période d'engagement entre 2017 et 2022. Une seule soumission envisage une extension de l'engagement jusqu'en 2027. La plupart des options présentées suggèrent de sous-diviser la prochaine période d'engagement en deux sous périodes, par exemple 2013-2017 et 2017-2022, pour inclure un *reporting* intermédiaire.

La mise en place de deux objectifs successifs, comme le suggère le Bangladesh, auraient l'avantage de permettre un engagement progressif des pays non-annexe I.

Les propositions s'intéressent également à la forme et au contenu du tableau, qui constituerait le document juridiquement contraignant des engagements des pays. Certains tableaux sont très succincts, d'autres très précis (taux de réduction avec 4 années de référence ; plusieurs propositions de période d'engagement dans un même tableau). Les Philippines et l'Afrique du Sud proposent un tableau rempli avec des chiffres pour les engagements quantifiés des pays développés. Ces objectifs apparaissent, a priori, difficilement réalisables (les Philippines proposent -37% pour l'Union Européenne et -39% pour les Etats-Unis d'ici 2017).

- **L'année de référence pour calculer les objectifs de réduction et les niveaux d'émissions ?**

Tandis que l'Europe et les pays du G77 continuent de considérer 1990 comme année de référence, les pays ayant fortement dérapé au plan de leurs émissions pendant la 1^{ère} période proposent de changer de date (USA, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande).

- **Les objectifs et la prise en compte des puits**

En outre, les objectifs dépendront fortement des règles de comptabilisation des puits carbone liés à l'usage des sols et des forêts (LULUCF) qui seront définies pour la prochaine période (dans l'AWG-KP également). La Nouvelle Zélande, notamment, compte atteindre son objectif de réduction en comptabilisant ses puits carbone. Par ailleurs, la Nouvelle Zélande et la Norvège se réservent le droit de modifier leurs objectifs selon les règles LULUCF finalisées. L'Australie compte aussi lourdement

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. Seuls le Canada, le Japon et l'UE des 27 ont fait des propositions d'engagements chiffrés qui n'incluent pas le LULUCF.

- **L'objectif posé par le GIEC**

Le GIEC a posé une fourchette de réduction d'émissions pour 2020 comprise entre -25 et -40%, en droite ligne avec l'objectif de division par deux des émissions pour 2050. Ce calibrage ne découle pas d'une analyse détaillée de faisabilité, mais de ce qui est indispensable en fonction des impératifs climatiques.

Les propositions du G77 indiquent que ce niveau de réduction doit être respecté par l'ensemble des pays industrialisés (avec un chiffre global collectif à atteindre, même dans le cas où certains pays ne prendraient pas d'engagements dans le cadre du Protocole de Kyoto – et c'est assurément là un moyen visant à intensifier la pression sur les Etats-Unis).

- **Les objectifs proposés par les pays annexe I**

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 font la proposition suivante concernant leurs engagements en 2020⁷ :

Party	Information relating to possible QELROs		Inclusion of LULUCF	Status
	Range or single value by 2020, percentage	Reference year		
Australia	-5% up to -15% or -25%	2000	Y	Officially announced
Belarus	-5% to -10% ¹	1990	TBD	Officially announced
Canada	-20%	2006	TBD	Officially announced
European Union	-20 to -30%	1990	N for -20% Y for -30%	Adopted by legislation
Iceland	-15%	1990	Y	Officially announced
Japan	-15% ²	2005	N	Officially announced
Liechtenstein	-20 to -30%	1990	N	Officially announced
Monaco	-20%	1990	--	Officially announced
New Zealand	-10 to -20%	1990	Y	Officially announced
Norway	-30%	1990	Y ³	Officially announced
Russian Federation	-10 to -15%	1990	TBD	Officially announced
Switzerland	-20 to -30%	1990	Y	Consultations in progress
Ukraine	-20%	1990	TBD	Under consideration

TBD : to be decided.

3.3- Quels engagements pour 2020 au titre du KP ?

- **Les objectifs de réduction atteignables ?**

La principale difficulté résulte de l'écart à la trajectoire fixée à Kyoto pour un grand nombre de pays : Canada, USA, Australie, Nouvelle-Zélande mais aussi de nombreux pays européens (cf. tableau p.17).

L'expérience indique qu'une amélioration de l'intensité carbone nette supérieure à 3% par an est très difficile à atteindre sur une période courte. Réussir une réduction de 85% des émissions des pays industrialisés pour 2050 correspond en moyenne à un rythme de réduction nette de 4,6% par an par rapport à la valeur de 1990. Pour un pays industrialisé qui a une croissance économique de 2% par an, cela équivaut en fait à une réduction annuelle brute de l'ordre de 6,5% par an ! C'est là un niveau annuel de progrès sans précédent historique. En outre, les pays ayant déjà enregistré un accroissement réel de l'ordre de 20% de leurs émissions depuis 1990 devront parvenir, dans les 40

⁷ Version mise à jour en août du tableau par un addendum à la proposition initiale faite par les parties à l'UNFCCC. La Biélorussie conditionne son accord à l'accès aux mécanismes de flexibilité. La Norvège se réserve le droit de modifier son objectif selon l'évolution des règles du LULUCF. L'objectif japonais est purement domestique.

prochaines années, à une réduction annuelle nette de 5,1% (et davantage encore en fonction de leur croissance économique).

Trois types de politiques permettraient d'atteindre de tels objectifs, et ce 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 des technologies de type CCS ;
- Un effort rapide sur les transports portant sur l'offre de véhicules, les comportements d'usage et progressivement des transferts modaux massifs ;
- Un effort généralisé d'économies d'énergie dans tous les secteurs notamment les bâtiments.

Or, il s'avère que la troisième et surtout la seconde politique ne sont réellement enclenchées quasiment nulle part et que la première l'est très inégalement.

En pratique, il est quasiment impossible pour un pays de faire mieux que 20% de réduction des émissions dans la seconde période d'engagement c'est-à-dire sur onze ans. Ce délai est trop court à la fois pour la réalisation d'investissements très lourds et pour voir l'émergence de nouvelles filières permettant une contribution suffisamment importante.

- **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 (comparé aux autres pays de l'annexe 1) de 10,7% entre 2007 et 2020, c'est-à-dire sur 13 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%**.

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

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 jugée par les opinions publiques comme un échec cuisant, qui bloquerait définitivement tout progrès de la part des pays émergents et des PED.

- **Quel effort équitable d'ici 2020 ?**

- Une simulation avec 1,5% de réduction nette par an

Considérons un objectif de réduction nette de 1,5% par an qui constitue un objectif proche du maximum possible à court terme (cf. « *les objectifs de réduction atteignables* » ci-dessus). Cela conduirait à un objectif additionnel sur la période 2007-2020 pour l'Union Européenne de 17,8 % et correspond à un objectif global sur la période de 25,5%. L'objectif de 30% de l'Union Européenne est atteignable. Cela correspondrait à une baisse annuelle des émissions nette entre 2007 et 2020 de 2% par an.

- Une simulation avec 3% de réduction nette par an

- **Forcer l'accord à 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 réelles extrêmement élevées sur une période si courte, ne sera pas crédible pour les pays non-annexe I, parce qu'irréalisable.

Tous ces constats ne sont guère stimulants pour les pays nouvellement membres de l'OCDE qui devraient prendre des engagements à partir de la seconde période d'engagement (Turquie, Mexique, Corée du sud...).

Le Canada propose une prise d'engagements comparables pour tous les pays d'ici à 2020. Cette proposition est sensée, même si elle est émise par un pays dont les émissions sont les plus éloignées de son objectif de Kyoto.

- **Tableau des objectifs proposés pour 2020**

Les deux tableaux qui suivent permettent de situer les trajectoires d'émissions et les engagements des pays développés.

Ils comprennent deux projections uniformes pour tous les pays à partir de la dernière année d'émission connue (souvent 2007).

- Une projection avec 1,5% de taux de réduction net,
- Une projection avec 3% de taux de réduction net.

Il faut éviter de se focaliser sur des réductions uniformes en pourcentage entre des pays dont le niveau d'émissions par habitant montre des écarts considérables.

Pays de l'Union Européenne	Objectif Kyoto	Niveau réel de 2007 par rapport à 1990	Ecart à l'objectif de Kyoto	Niveau réduction sur la période 2007-2020 sur la base de 1,5% de réduction par an	Réduction cumulée entre 1990 et 2020 (en %) sur la base d'une réduction nette de 1,5% par an.	Objectif atteignable en 2020 (en %) sur la base d'une réduction nette de 3% par an
Allemagne	-21%	-22.4%	-1.4%	-20.2	-36,24	-47,77
Autriche	-13%	+11,3%	+24.3%	+5.5	-8,55	-25,09
Belgique	-7,5%	-9,9%	-2.4%	-21.2	-25,97	-39,36
Bulgarie	-8%	-43.0%	-35%	-53.8	-53,17	-61,64
Danemark	-21%	-3.9%	+17.1%	-1.7	-21,04	-35,32
Espagne	+15%	+52.6%	+37.6%	+19.8	+25,38	2,70
Estonie	-8%	-48.3%	-40.3%	-59.1	-57,52	-65,20
Finlande	0%	+10,3%	+10.3%	-8.5	-9,38	-25,77
France	0%	-5.8%	-5.8%	-24.6	-22,60	-36,60
Grèce	+25%	+23.2%	-1.8%	-20.6	1,22	-17,08
Hongrie	-6%	-34.2%	-28.2%	-47.0	-45,94	-55,71
Irlande	+13%	+24,5 %	+11.5%	-7.3	2,29	-23,95
Italie	-6,5%	+6.9%	+13.4%	-5.4	-12,17	-28,05
Lettonie	-8%	-53.4%	-45.4%	-64.2	-61,71	-68,64
Lituanie	-8%	-49.9%	-41.9%	-60.7	-58,84	-66,28
Luxembourg	-28%	-1.9%	+26.1%	-7.3	-19,40	-33,98
Pays Bas	-6%	-2,6%	+3.4%	-15.4	-19,97	-34,45
Pologne	+ 6%	-29.2%	-23.2%	-42.0	-41,83	-52,35
Portugal	+ 27%	+36.1%	+9.1%	-9.7	11,82	-8,40
République Tchèque	-8%	-22.4 %	-14.4%	-33.2	-36,24	-47,77
Roumanie	-8%	-45.3%	-37.3%	-56.1	-55,06	-63,19
Royaume Uni	-12,5%	-18%	-5.5%	-24.3	-32,63	-44,81
Slovaquie	-8%	-34.8%	-26.8%	-45.6	-46,43	-52,12
Slovénie	-8%	+1,2%	+9.2%	-9.6	-16,85	-31,89
Suède	+4%	+1.8%	+5.8%	-13.0	-16,36	-31,49
Union Européenne	-8%	-5,0%	+3.0%	-23.8	-13,73	-36,06

Autres pays de l'annexe 1	Objectif Kyoto	Niveau réel de 2007 par rapport à 1990	Année de base d'engagement	Objectif 2020 Souscrit par le pays pour Copenhague	% de réduction d'ici 2020 sur la base des propositions des Etats Hypothèse haute	Objectif atteignable en 2020 (en %) sur la base d'une réduction nette de 1,5% par an.	Objectif atteignable en 2020 (en %) sur la base d'une réduction nette de 3% par an
Australie	+8%	+8%	2000	-5 à -25	-19	-11,27	-27.31
Biélorussie	0%	-2,6% (en 2004)	1990	-10 à -15	-17,21	-19,97	-34.45
Canada	-6%	+35%	2006	-20	+8	10,92	-9.14
Croatie	-5%	-14%				-29,37	-42.12
Etats-Unis	-7%	17%	2006	-18	-4	-3,87	-21.26
Islande	+10%	+25,7 (en 2006)	2005	-15	+6.85	3,28	-15.40
Japon	-6%	+13%	2005	-15	-3.95	-7,16	-23.95
Liechtenstein	-8%	+19%	1990	-20 à -30	-16.7	-2,23	-19.91
Monaco	-8%	-13%				-7,16	-41.45
Norvège	+1%	+9%	1990	-30	-23.7	10,44	-26.64
Nouvelle Zélande	0%	-13% (est. à 2012)	1990	-10 à -20	-28	-28,52	-39.42
Russie	0%	-25%	1990	-10 à -15	-36.25	-38,38	-49.52
Suisse	-8%	+0,8%	1990	-20 à -30	-29.44	-17,18	-32.16
Ukraine	0%	-3,8 (en 2004)	1990	-20	-23.04	-20,96	-35.25
Union Européenne	-8%	-7,6	1990	-20 à -30	-35.32	-24,08	-37.81
Ensemble annexe 1	-5.2%						

Les graphiques qui suivent présentent les émissions de gaz à effet de serre par pays.

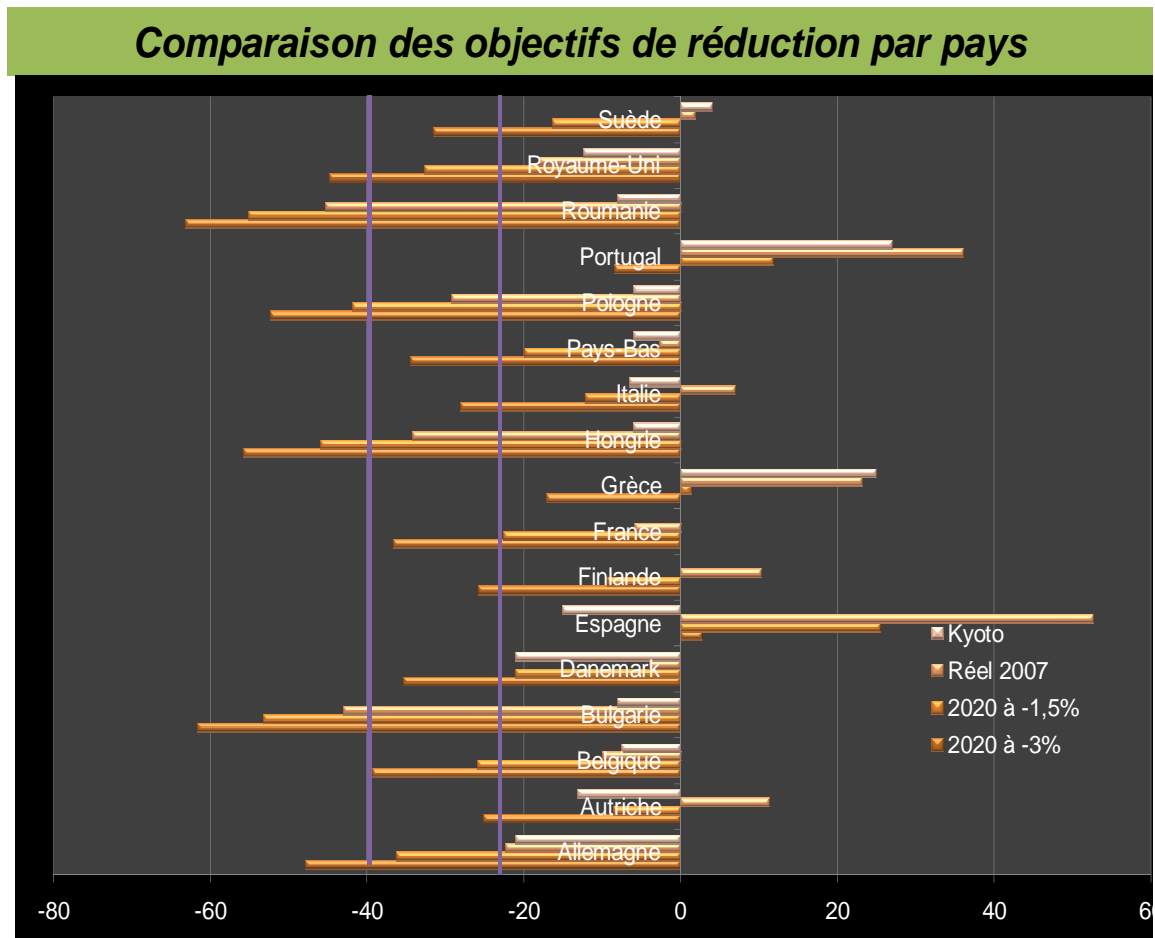
- Le premier concerne les pays de l'Union Européenne,
- Le second concerne l'ensemble des pays de l'Annexe 1.

Ils font apparaître :

- les objectifs fixés à Kyoto,
- les valeurs atteintes en 2007,
- les valeurs pour 2020 dans l'hypothèse d'une réduction annuelle de 1,5% par an,
- les valeurs pour 2020 dans l'hypothèse d'une réduction annuelle de 3% par an.

Dans les deux cas, les courbes de réduction sont comptées à partir du niveau effectif de 2007.

Les deux lignes verticales violettes indiquent les bornes de performances à atteindre en 2020 par les pays de l'Annexe 1 selon les préconisations du GIEC (entre -25 et -40% de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990).



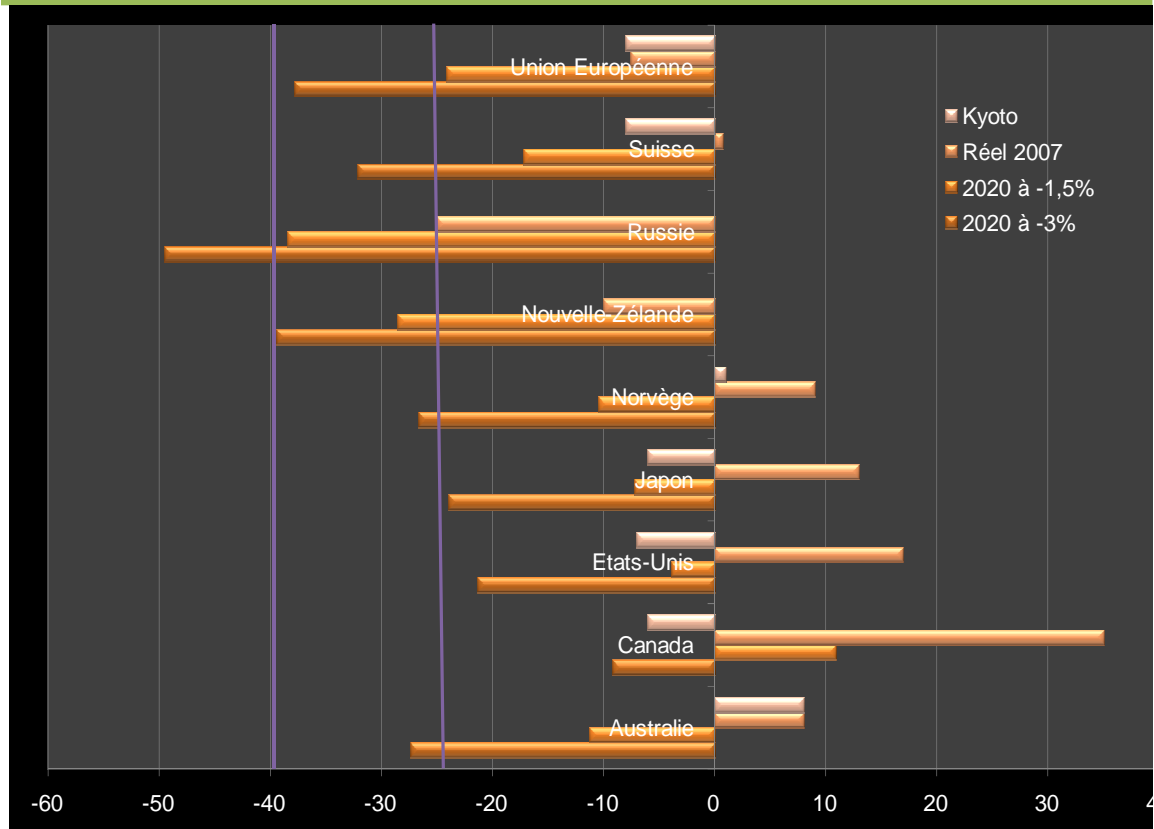
Ce tableau fait apparaître que les écarts d'émissions importants accumulés depuis 1990 seront difficilement rattrapables.

La situation est particulièrement critique pour l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Italie, l'Autriche et le Finlande.

Les mêmes écarts se retrouvent au plan des autres pays de l'Annexe 1.

Il ressort de ces présentations que les taux de réduction de certains pays doivent être de l'ordre de 3%. Pour se situer dans la trajectoire fixée par le GIEC, certains pays devront s'engager à maintenir ces taux de réduction pour 2030.

Comparaison des objectifs de réduction par pays



3.4 - Les risques d'échec et les options

La conclusion qui s'impose pour le moment est qu'il existe un risque réel d'échec de la négociation internationale si l'engagement des pays industrialisés demeure trop faible, générant ainsi une attitude de retrait des pays émergents et des PED.

En outre, le dérapage des émissions de la plupart des pays industrialisés est maintenant difficilement rattrapable, voire totalement impossible à redresser d'ici 2020. Mais il faut éviter à tout prix de boucler la négociation par des objectifs irréalistes qui ne feraient que reporter le problème, avec pour conséquence une perte totale de crédibilité.

En outre, des difficultés peuvent apparaître dans la négociation concernant une prise légitime d'engagement de la part de pays non annexe 1 à Kyoto mais dont les niveaux PIB sont équivalents à ceux des pays industrialisés, notamment les pays pétroliers du Golfe ou encore Singapour qui échappent à des engagements contraignants alors que des pays à niveau de vie inférieur y sont assujettis (Kazakhstan par exemple).

La négociation va donc commencer par se tendre sur cette question du niveau d'engagements des pays industrialisés. La pression qu'exerceront les scientifiques, les opinions publiques, les ONG et les PED devrait obliger les pays industrialisés à compenser par des offres convaincantes sur les autres termes de négociation.

Si l'on exclut la malhonnêteté qui consisterait pour certains pays à prendre des engagements intenable pour 2020, les possibilités de compromis sont malheureusement maigres :

- Proposer aux pays industrialisés ayant fortement dérapé un second objectif supplémentaire, par exemple pour 2030, comme délai de rattrapage complet des retards

accumulés depuis 1990. Cette prolongation pourrait être assortie de pénalités financières en cas de non respect de cet objectif à l'échéance. Cela permettrait de se resituer dans la bonne trajectoire et aiderait également à préparer des progrès plus importants, sur une échéance plus lointaine, en intégrant davantage d'investissements lourds et l'émergence de nouvelles filières.

- Certains pays, tels que les Philippines, proposent une échéance plus rapprochée que 2020, et envisagent de fixer des étapes de passage, avec une évaluation des progrès effectués tous les quatre ans. Le premier examen intégral du nouveau régime aurait ainsi lieu fin 2016. Mais un volontarisme légitime ne peut en rien effacer les contraintes à la fois industrielles et de mise en œuvre, la préparation des projets, la réalisation des investissements, la formation des professions, la diffusion des innovations ou la construction des réseaux d'infrastructures, qui nécessitent des délais absolument incompressibles sous peine de défaillance de qualité.
- La Chine et d'autres pays ont proposé lors du Sbsta de Bonn de juin dernier que les pays de l'Annexe 1 s'engagent à atteindre une réduction de 40% pour 2020. L'analyse qui précède montre que cet objectif est malheureusement irréalisable.

Les principaux efforts à effectuer :

	Réduction comprise entre 1,5% et 3% d'ici 2020	Réduction de 3% d'ici 2020	Réduction de 3% à tenir d'ici 2030
Pays	Russie et ex pays de l'ex URSS, pays d'Europe centrale, Allemagne, Royaume-Uni, France.	Suisse, Norvège, Japon, Nouvelle-Zélande.	Etats-Unis, Canada, Australie, Espagne, Portugal, Italie, Autriche.

Les pays industrialisés proposent des objectifs faibles (*voir tableaux précédents*) pour les raisons suivantes :

- L'ampleur des dérapages sur la période 1990-2012 fait que beaucoup de pays vont pendant la seconde période d'engagement consacrer la totalité de leurs efforts simplement à rattraper le niveau de base de 1990 ;
- Bien évidemment, ce phénomène collectif ne pousse pas les pays à s'engager plus les uns que les autres, d'autant moins que les Etats-Unis maintiennent leur refus de signer le Protocole de Kyoto ;
- Ces prises de positions 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 pourraient faciliter les progrès de réduction ;
- La récession économique réduit également la visibilité quant aux moyens financiers disponibles et aux progrès possibles.

Il serait probablement possible de régulariser cette situation par une prise d'engagement simultanée sur une troisième période d'engagement avec des objectifs de réductions plus strictes mais réalisables. C'est clairement la seule solution à condition qu'un système de pénalisation en cas de non-atteinte des objectifs soit mise en place en fin de deuxième période d'engagement.

4 – Pays industrialisés : les principales positions de négociation en présence

4.1 – les pays de l'annexe 1

Il s'agit ici de comprendre les principales positions en présence dans la négociation et ce qui les sous-tend, avant d'entrer dans l'analyse des différents aspects techniques de la négociation.

● **Les Etats-Unis**

La situation américaine est complexe, il est essentiel de bien la comprendre en ce moment décisif de négociation. L'administration Obama entend rompre complètement avec la politique de G.W Bush et a donc décidé du retour des américains dans les négociations climat dès Bonn I. Cependant, le retour du fils prodigue n'a pour l'instant politiquement rien amélioré et a surtout juridiquement compliqué les négociations. Les aspects les plus décisifs de la position américaine sont les suivants :

● ***Une volonté sérieuse de lutter contre le changement climatique***

La politique américaine a connu un net virage fondé sur :

- La science : la rationalité scientifique, l'objectivité implique l'acceptation des faits, à savoir « le climat se réchauffe et l'activité humaine en est la cause » ; cela s'appuie sur la claire conviction que l'adaptabilité et les progrès des sociétés démocratiques reposent avant tout sur l'acceptation humble du réel ;
- La nécessité de lutter contre le changement climatique ;
- La perception de la gravité du discrédit encouru avec les positions de l'administration Bush.
- La nécessité de prendre acte d'une dépendance pétrolière croissante dans un monde incertain ;
- La prise de conscience de la priorité à donner aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables (*cf. les positions de l'administration par rapport aux constructeurs automobiles*) ;
- La conviction qu'un effort massif de recherche-développement est indispensable pour dégager des solutions et la prééminence à accorder aux progrès technologiques (via des partenariats notamment celui avec l'Asie-Pacifique) ;
- La définition d'un objectif mondial de long terme sous la forme d'une réduction globale d'émissions de GES ;
- La volonté de redevenir un leader économique sur les nouvelles énergies et technologies utiles pour lutter contre le changement climatique et également de reprendre le leadership diplomatique sur ces questions.

● ***Mais aussi des positions nettes de refus***

- Depuis leur retour dans les négociations en mars 2009 à la réunion de Bonn 1 (discours de Todd Stern), les Etats-Unis ont réitéré qu'ils ne signeraient pas le Protocole de Kyoto et qu'ils privilégieraient une approche bilatérale sous une égide malgré tout multilatérale.
- Le refus de se voir assigner un objectif de réduction basé sur un critère d'émission per capita qui ferait peser l'essentiel des efforts sur les USA ;
- L'affirmation de la souveraineté nationale en matière de gestion des mesures d'adaptation et d'atténuation ; c'est-à-dire que les engagements juridiques seraient contractés en interne (devant le Congrès plutôt que devant l'ONU) ;
- Une exigence de réforme des transferts technologiques et financiers nord/sud pour un meilleur suivi des résultats réels obtenus ;
- Le refus de créer de nouveaux mécanismes pour accroître les soutiens financiers et donc privilégier la seule mobilisation des institutions existantes, allant de pair avec une meilleure efficacité.

- **Le niveau d'engagement envisagé**

Pour l'heure, le projet de loi Waxman-Markey (*the American Clean Energy and Security Act – ACESA*) propose :

- **Un objectif national de -17%** des émissions par rapport au niveau 2005, c'est-à-dire, approximativement une baisse de seulement -4% par rapport à 1990 ;
- L'utilisation du marché carbone pour atteindre cet objectif ;
- Le reversement d'un % des revenus du marché carbone pour l'adaptation dans d'autres pays. D'ici 2027, 4% seraient reversés (c'est-à-dire, une estimation de US \$750 millions par an pour l'adaptation et le transfert de technologies sur les 7 milliards nécessaires)⁸.
- Le texte, puisqu'il ne fixe pas de plafond de prix, laisse ouverte la possibilité d'un raccordement au système d'échange de quotas européen.
- Le projet de loi actuel conditionne les transferts technologiques accordés par les USA à la signature d'un accord international et crée un fonds pour l'adaptation au changement climatique d'envergure mondiale.

(Cf. fiche synthétique sur la loi Waxman-Markey en annexe).

- **La mise à contribution des pays émergents**

Cela passe pour les Etats-Unis par une reclassification des pays en trois catégories, selon un critère objectif de développement économique (PIB ?) :

- Pays développés : objectifs de réductions absolus en 2020 ;
- Pays en développement les plus avancés : adoption de stratégies nationales d'atténuation adossées à des objectifs formulés en référence à la trajectoire tendancielle d'émissions ;
- Pays en développement : initiatives en matière de lutte contre le changement climatique, adoption de stratégies nationales d'atténuation sans objectif contraignant.

L'une des clefs de la négociation pour les Etats-Unis est la mise à contribution des pays émergents puisque ces derniers seront les puissances économiques – et par extension, les pollueurs - de demain.

- **La nature des instruments**

Les leviers permettant la ratification d'un accord avec les USA sont les suivants:

- La question de l'amélioration de l'encadrement des transferts technologiques et financiers consentis par les pays développés pour l'évaluation des actions d'atténuation entreprises dans les PED. Les USA sont pour une **approche sectorielle** permettant de définir les potentiels de réduction d'émissions dans les PED, d'organiser les transferts et d'uniformiser le suivi des politiques concernées.
- **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 soutiennent qu'au contraire, c'est la levée des protections qui créerait des inégalités.
- Les Etats-Unis et l'UE soutiennent la proposition de la Corée du Sud de mise en place d'un mécanisme permettant l'intégration rapide des membres non annexe 1 dans la transition énergétique mondiale : **concession de crédits carbone sur une base sectorielle** aux pays émergents, à la hauteur de la bonne tenue de politiques adoptées de manière volontaire. Le dispositif aurait un effet incitatif grâce à la monétisation des crédits sur le marché du carbone. Un accord avec la Chine sur ce sujet apparaît envisageable à condition que ce mécanisme ne remplace pas les mécanismes « offsets » du Protocole de Kyoto.
- Question du MDP : les américains veulent un **renforcement du MDP** et des autres mécanismes de flexibilité afin de générer plus de crédits carbone. Ils soutiennent l'idée d'avoir des quotas de projets MDP par pays.

- **La question clé : les transferts financiers**

Les Etats-Unis reconnaissent la nécessité d'accroître l'aide aux pays les plus vulnérables, mais insistent sur l'importance d'une réévaluation à la fois de l'ampleur de ces contributions et de la liste des bénéficiaires, qui sont essentiellement des pays émergents qui n'ont plus besoin de recevoir d'aide financière et sont en capacité de financer eux-mêmes en grande partie leur propres politiques d'atténuation et d'adaptation.

- **Concernant la forme juridique de l'accord**

- Les Etats-Unis proposent l'adoption multilatérale d'un texte très général demandant des efforts nationaux comparables (souscrits devant les parlements nationaux) ;
- Ils s'expriment en faveur de plans nationaux pour l'atténuation négociés surtout grâce à des accords bilatéraux économiques (exemple de l'accord entre les Etats-Unis et la Chine).
- Par ailleurs, ils ne sont pas demandeurs d'un nouveau protocole et restent en retrait pendant les discussions sur ce sujet.
- Dans tous les cas, l'adoption d'un nouveau protocole requerra un vote du Congrès, l'option est donc à manier avec précaution. La recommandation du professeur Bodansky⁹ d'un recours à de « petits » instruments juridiques diversifiés semble une solution sûre et sans surprise. Mais pourrait-elle convenir au G77 et la Chine et aux européens qui œuvrent pour un maintien et un renforcement des instruments existants et ne veulent pas sortir du cadre du protocole de Kyoto ?

- **Le poids du débat interne aux Etats-Unis**

Les négociateurs américains sont restés en retrait lors des trois réunions de Bonn, en attente des conclusions du débat interne aux Etats-Unis. L'administration Obama doit faire face aux impacts de la récession tandis que la lutte contre le réchauffement climatique est jugée coûteuse et nécessiterait un changement profond des comportements individuels. Le débat s'est cristallisé autour du projet de loi « Waxman-Markey » (cf. annexe présentant la loi et le débat).

Après avoir été voté par la Chambre des Représentants (à quelques voix près), le projet de loi apparaît de plus en plus neutralisé sous l'influence des lobbies industriels et des partis politiques opposés. En fonction du vote du Sénat, qui n'interviendra pas avant octobre, la position américaine en faveur d'une approche nationale sera renforcée ou affaiblie.

L'argumentaire « devenir leader dans la lutte contre le changement climatique et garantir la sécurité dans le monde » pourrait néanmoins faire pencher favorablement la balance au Sénat.

- **Une position aujourd'hui figée**

- Des engagements de réduction d'émissions proches de leur maximum² possible pour 2020 mais insuffisant en valeur relative par rapport aux autres pays ;
- Des contributions financières largement insuffisantes ;
- De fortes demandes envers d'autres parties mais disproportionnées par rapport à leurs propres avancées.

- **Les évolutions possibles de la position américaine**

Pourtant, les Etats-Unis disposent de marges de manœuvre réelles :

- D'abord, leur politique, désormais active, de lutte contre le changement climatique et leur acceptation de fait d'objectifs quantitatifs rendraient possible une ratification du protocole de Kyoto pour la seconde période d'engagement. En effet, le refus de l'adhésion au protocole relève d'un tout autre ordre puisqu'il est lié au rejet par ce pays d'un droit supranational contraignant : c'est le même problème que pour le tribunal pénal international et d'autres traités internationaux. Or, ces refus ne sont pas tenables dès lors que la stabilisation des relations internationales nécessite la primauté d'un droit reconnu par tous et des engagements par tous.
- Une prise d'engagements complémentaires pour l'horizon 2030 permettrait de renforcer leur crédibilité et ainsi d'amener les autres parties à souscrire des engagements ou des contributions plus élevées.

⁹ D.BODANSKY, « Legal form of a new climate agreement: avenues and options », UNFCCC side event, April 2nd 2009.

- Une forte avancée sur les questions financières : aide publique au développement, utilisation du produit des enchères des quotas mis en réserve, acceptation de taxe ou prélèvement (propositions mexicaine, norvégienne, suisse¹⁰, extension du *share of proceeds*...).

● **L'Union Européenne**

Depuis que l'UE a voté son paquet énergie-climat, annoncé en mars 2007, concrétisant son objectif de réduction de ses émissions de -20 à -30% (sous condition que l'accord soit satisfaisant et comprennent les activités LULUCF) entre 1990 et 2020, elle semble enlisée dans des débats internes qui paralysent sa prise de parole dans les négociations climat. Ces divergences internes portent sur trois sujets principaux :

- Le niveau des réductions à assurer par chacun des Etats-membres compte tenu des graves écarts de performances enregistrés pendant la première période du Protocole de Kyoto ;
- Les contributions financières qui seront nécessaires dans la négociation en direction des pays en développement ;
- L'importance du recours aux réductions d'émissions réalisées dans les pays en développement et émergents (MDP, REDD, NAMAs).

En outre, ses positions sont imprécises sur les transferts de technologies.

La crise financière, le début de récession économique et la crise de l'industrie automobile européenne ont affaibli la Commission européenne et ont détourné les décideurs de l'enjeu climatique. En outre, les délégations européennes défendent des intérêts extrêmement différents, notamment entre les pays terminant à peine leur transition économique et fortement dépendants du charbon, les pays reposant sur une industrie lourde comme l'Allemagne ou la Belgique, et les pays « verts » de Scandinavie.

Elle 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 a le mérite d'offrir une perspective plus claire entre les processus proposés aux pays en développement et aux pays développés. Elle offre également un cadre de cohérence aux NAMAs. Elle ouvre la porte à des processus intermédiaires de type « no-lose targets » et à des accords sectoriels

L'Union Européenne tente de nouer des partenariats avec d'autres parties, dont l'Afrique, les pays AOSIS et l'Amérique latine.

● ***Les points d'ombre des positions européennes***

- Sur ses engagements pour l'accord post-2012, l'UE n'a toujours pas éclairé les zones d'ombre du paquet énergie climat, notamment concernant l'utilisation des mécanismes de flexibilité (à quelle échelle, sur quels projets ?) ;
- Quant à l'objectif de -30% promis en cas d'accord satisfaisant à Copenhague (la question de savoir si la promesse s'annule si l'accord à Copenhague n'est pas satisfaisant reste ouverte), il semble difficile à atteindre, à moins que cet effort supplémentaire ne se fasse grâce à des offsets.
- La forme et le niveau de ses contributions financières.

Alors que le Japon adopte une approche moins ambitieuse et plus réalisable, l'UE a choisi d'attirer l'ambition par l'ambition.

● **Le Japon**

Lors de la conférence de Bonn II (juin 2009), le Japon a présenté son objectif national pour 2020 : une réduction de ses émissions de 15% par rapport à 2005. Mais cet objectif revient à une réduction de -8% seulement par rapport à 1990, provoquant de vives réactions du côté des ONG.

Pourtant, l'engagement japonais est l'un de ceux qui a fait le plus l'objet d'un réel débat démocratique à l'intérieur du pays. Ses efforts de réduction des émissions ont été réels depuis Kyoto. Son niveau

¹⁰ Cf chapitre sur le financement, p.31

d'émissions par habitant est surtout l'un des plus faibles du monde par rapport à son niveau de développement. Dès lors, continuer de progresser devient de plus en plus difficile à mesure que des réductions ont déjà été réalisées. La croissance de ses émissions est liée à l'augmentation de l'intensité carbone (kgCO₂/kWh) de sa production d'électricité : les périodes de sécheresse ont limité le recours à la production hydroélectrique et les centrales nucléaires sont devenues moins productives, incitant le Japon à augmenter sa consommation d'énergies carbonées.

En outre, le Japon comptait atteindre l'objectif en réduisant l'intensité carbone de ses activités et de sa production de 33%. Qualifié de *mamizu* (« eau transparente » en japonais) par l'ancien Premier Ministre, l'objectif avait le mérite d'être réalisable et calculé à partir des moyens de mise en œuvre effectifs.

Début septembre, le nouveau premier ministre japonais a proposé un nouvel objectif pour le Japon : -25% d'ici 2020 mais, cette fois-ci, avec recours au marché carbone et aux mécanismes de flexibilité. Ce nouvel objectif reste à confirmer et sera conditionné par une prise d'objectifs ambitieux de la part des autres pays industrialisés.

L'Australie

L'Australie a annoncé un objectif compris entre -5 et -15% basé sur l'année 2005. Le pays a laissé une porte ouverte pour un objectif de -25% si tous les pays prenaient des engagements significatifs. L'objectif sera atteint à grand renfort de LULUCF et par le biais d'un système cap-and-trade (déjà lancé en Nouvelle Galles du sud).

Début septembre, les partis de l'opposition ont voté contre le projet de loi pour un marché carbone, proposé par le parti travailliste de Kevin Rudd, à l'assemblée. Les verts y étaient notamment opposés pour son manque d'ambition.

La Nouvelle Zélande

La Nouvelle Zélande a annoncé, à l'ouverture de la session de Bonn III, un objectif national compris entre 10 et 20%, perçu comme peu ambitieux.

La Nouvelle Zélande propose en effet d'atteindre son objectif par trois moyens :

- des efforts d'atténuation domestiques,
- l'utilisation des mécanismes de flexibilité,
- le recours à la séquestration du carbone dans le sol.

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

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 de produits pétroliers destinés à l'exportation a accru ses activités, provoquant une forte augmentation des émissions. Par ailleurs, le nombre de véhicules et leur place croissante dans le mode de vie des canadiens est aussi une des causes de la hausse des émissions nationales. Alors que l'intensité carbone des activités domestiques a diminué, les dépenses énergétiques des ménages ont fortement augmenté. La croissance des émissions canadiennes provient en partie de la croissance de la production pétrolière canadienne qui est passée de 92,6 Mtep en 1990 à 158,9 Mtep en 2007, soit une hausse de 72% (dont une part importante de pétroles non conventionnels dont l'extraction elle-même consomme beaucoup d'énergie et est source d'émissions), celle de la production de gaz naturel a augmenté de 70%.

Si le Canada apparaît comme le plus mauvais élève des pays de l'annexe B, ce jugement est à nuancer car le pays accroît sa production d'hydrocarbures notamment pour compenser la baisse rapide de celle des États-Unis.

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

4.2 – Une implication croissante des pays émergents

Les pays les plus ambitieux seront aussi ceux qui prendront le plus de l'avance. En effet, si le marché mondial s'oriente vers l'efficacité énergétique et les technologies propres tout en privilégiant une production sobre en carbone, les économies émergentes et exportatrices sur ces marchés mondiaux ont un intérêt économique à adapter leurs modes de production et à se positionner en leaders sur les nouveaux marchés qui s'ouvrent avec la lutte contre le changement climatique. Les pays les plus pauvres ne partagent pas ce raisonnement économique puisqu'ils sont de facto 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.

Outre leurs activités nationales, les pays émergents sont très actifs dans les négociations internationales puisqu'ils ont un intérêt tant économique que politique à inscrire leurs actions dans un cadre multilatéral et à les mettre en œuvre par le biais de mécanismes internationaux. Ils rejettent d'ailleurs la proposition américaine de faire reposer l'accord international sur des plans nationaux uniquement souscrits devant les parlements nationaux.

Certains pays émergents sont devenus, depuis Kyoto, membres de l'OCDE. Ils sont donc maintenant considérés comme des pays développés et seront donc assujettis à des obligations de réduction d'émissions au titre du Protocole de Kyoto. C'est notamment le cas de la Corée du sud, de la Turquie et du Mexique.

● 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.

La trajectoire tendancielle de la Corée du Sud suggère une augmentation de 30% de ses émissions domestiques d'ici 2020. Ses émissions ont doublé entre 1990 et 2005. Le président Lee Myung Bak a récemment lancé une campagne pour le Green New Deal coréen, auquel 2% du PIB national sera consacré. L'objectif est de faire du pays le 7^{ème} pays plus compétitif en termes d'efficacité énergétique en 2020.

Si la Corée s'est lancée dans une croisade contre le réchauffement climatique, c'est aussi parce qu'elle y trouve son compte : une croissance économique forte et propre à plus long terme (avec notamment, la création de plus 1,8 millions d'emplois), la sécurité énergétique (développement des véhicules hybrides, de l'énergie nucléaire, des énergies renouvelables, des ampoules LED) ; l'anticipation des « taxes carbone » à l'importation dans les pays industrialisés qui pourraient ralentir son rythme d'exportation.

La Corée du Sud joue un rôle charnière dans la négociation avec sa proposition de NAMAs.

● Le Mexique

Il est à l'origine de 1,5% des émissions mondiales. A Poznań, fin décembre 2008, le Président Calderon a annoncé un objectif ambitieux de réduction : - 50% d'émissions en 2050 par rapport au niveau d'émissions de 2002. A Bonn, en mars 2009, il annonçait une réduction de 50 millions de tonnes d'émissions chaque année jusqu'à la fin de son mandat, en 2012. Cette réduction annuelle correspond à un objectif d'atténuation de - 8% en 2012 par rapport à 2002, avec également le projet de lancer un marché carbone dès 2012. En 2007, déjà, le Mexique publiait une stratégie nationale de lutte contre le changement climatique et la capitale lançait son plan de lutte national (US\$ 550 millions), qui vise le développement des véhicules plus propres, la lutte contre les fuites de gaz dans le réseau et l'optimisation de l'extraction du pétrole sur les sites mexicains.

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

● **L’Afrique du Sud**

Elle est également très active sur son territoire. En 2004 déjà, elle publiait une stratégie nationale de lutte contre le réchauffement climatique. Depuis, une législation relativement contraignante a vu le jour : délimitation d’aires protégées, multiplication des parcs nationaux, amélioration de la qualité de l’air, restriction de certains polluants (*Air Quality Act*). Le gouvernement a lancé un gros travail de modélisation d’ici à 2050 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 de mai 2009. L’instauration interne d’une taxe carbone a été 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.

● **Le Brésil**

Le Brésil a des émissions relativement faibles au plan énergétique puisqu’il consomme beaucoup d’énergies renouvelables : l’essentiel de son électricité est d’origine hydraulique et les carburants sont essentiellement composés d’éthanol fabriqué à partir de la canne à sucre. 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 annuelle 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 sucre de canne ;
- une réduction de 70% des taux annuels de déforestation d’ici 2018 ;
- et la mise à disposition de \$US 21 milliards donnés par la communauté internationale pour la protection de l’Amazonie.

Le pays est aussi à l’origine d’une proposition pour comptabiliser les émissions de chaque pays et la responsabilité historique associée.

Ses positions concernant la lutte contre la déforestation seront abordées dans le chapitre consacré au REDD+.

● **L’Inde**

4^{ème} plus gros émetteur, l’Inde a, comme la Chine, une position ambivalente : d’un côté, l’Inde reste un pays en développement puisque sa population est majoritairement pauvre et peu électrifiée. C’est également un pays gravement affecté par le changement climatique. Mais, d’un autre côté, l’Inde est aussi un pays économiquement émergent et fortement émetteur, qui dépend principalement pour son énergie de ses ressources en charbon. Elle mise de plus en plus sur l’énergie nucléaire.

Le pays refuse tout engagement international contraignant en revendiquant son droit au développement mais est par ailleurs 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.

Le gouvernement discute actuellement d’un programme sur l’énergie solaire qui propose de multiplier par 4 la part d’énergie solaire (20 GW) dans la production électrique d’ici 2020. Ce plan serait le prélude à un plan climat national.

● **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. Malgré une position pour le moment peu conciliante dans l’arène politique internationale, la Chine est en réalité active sur son territoire.

En 2007 déjà, elle publiait son premier plan national de lutte contre le changement climatique : elle s'est notamment lancée dans un programme national pour l'efficacité énergétique. Elle a profité de la baisse d'activité liée à la récession pour fermer ses centrales à charbon à faible rendement. Elle a aussi financé des programmes pour la diffusion d'ampoules basse consommation. Rien qu'en éliminant les ampoules incandescentes et en les remplaçant par des ampoules nouvelle génération, la Chine pourrait réduire ses émissions de 8%. Le pays envisage également l'ouverture d'un marché de « cap and trade ». Le volontarisme national chinois repose avant tout sur une rationalité économique. Son secteur d'activités sur les énergies renouvelables, par exemple, emploie quasiment un million de chinois, et pèse environ US\$17 milliards¹¹. Le pays vise, d'une part, à s'assurer un développement propre et moins onéreux à terme qu'un développement encore basé sur le charbon et, d'autre part, à devenir l'économie leader dans le domaine des technologies propres.

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. La déclaration souligne la nécessité d'atteindre un pic des émissions mondiales très rapidement. La Chine s'est aussi associée à 37 autres pays¹² pour exiger un objectif de - 40% pour les pays annexe I d'ici 2020.

Zoom : les objectifs nationaux de la Chine pour 2010

Ils sont exprimés dans le *Onzième plan quinquennal (2006-2010)* fixant des objectifs d'intensité énergétique (consommation énergétique par unité de PIB). Ce plan vise un équilibre entre la structure économique, l'environnement et les questions sociales.

- 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 ;
- 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'une couverture forestière de 20% ;
- 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 :

• ***Une insistance sur le principe de responsabilité commune mais différenciée***

La Chine a au sein des négociations une position ambivalente : alors que le pays émet au niveau national autant ou plus que la plupart des pays annexe I, il refuse toute remise en cause de sa place au sein de la catégorie de pays non-annexe I. Par ailleurs, il joue un rôle dominant au sein du G77 + la Chine, le groupement politique constitué par les pays en développement. Sa position se justifie par le fait que, en tant qu'émetteur de gaz à effet de serre « récent », il redoute un amalgame avec les pays industrialisés et une obligation de partager la responsabilité historique.

En fait, considérer la Chine comme un pays émergent constitue une simplification abusive pour un pays si grand et avec une population aussi importante. En réalité, il y a plusieurs Chines, celle des grandes zones industrielles du littoral et la Chine encore très pauvre de l'intérieur. De plus, les émissions chinoises par habitant sont encore faibles comparées à celles des pays développés.

• ***Un refus de tout engagement contraignant***

¹¹ Ban Ki Moon, « Shining a light on climate change », Korea Times, July 29th 2009.

¹² Cf. soumission d'un projet d'amendement au protocole de Kyoto en Juin 2009.

En tant qu'économie émergente, la Chine redoute les objectifs contraignants qui pourraient freiner sa croissance rapide, nécessaire au maintien de sa cohésion sociale. La Chine conserve sa position depuis Bali : pas d'objectifs contraignants pour les pays non annexe I. En outre, l'adoption d'engagements nationaux dépendra des garanties de développement et des progrès réalisés dans les transferts de technologies.

La Chine rejette son titre de premier émetteur mondial et propose une comptabilité basée sur le lieu de consommation plutôt que sur le lieu de production : en effet, le pays produit surtout des biens de consommation répondant à la demande des consommateurs occidentaux.

Les petits Etats-îles et les pays les moins avancés plaident cependant pour une révision du statut de la Chine puisque cette dernière n'a pas les mêmes intérêts que les pays en développement plus pauvres et que la lutte urgente contre le changement climatique doit reposer sur le principe du pollueur-payeur.

Dans un schéma idéal, la Chine pourrait accepter :

- Un objectif mondial de division par 2 à 2050,
- De mettre en œuvre des actions pour réduire l'intensité carbone de son économie,
- De rejoindre le futur marché mondial de permis d'émissions.

- ***La priorité à la croissance économique et aux intérêts nationaux***

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. Elle refuse par ailleurs de renoncer à la sécurité énergétique que lui offrent ses réserves de charbon. Au titre de sa croissance économique, elle est également opposée à la proposition d'une taxe carbone aux frontières, par laquelle certains pays entrevoient un moyen de réajuster les conditions de concurrence entre les pays contraints de réduire leurs émissions et les pays – surtout émergents – sans obligations de réduction.

- ***La fixation d'engagements contraignants aux pays annexe 1***

La prise d'engagements d'objectifs ambitieux de réduction sur le moyen terme (- 25 à - 40% pour 2020 par rapport à 1990) par les pays développés est le préalable à la fixation d'objectifs mondiaux à long terme. Cette cible restera néanmoins négociable après l'échéance de Copenhague. La Chine conditionne notamment sa participation à l'engagement des USA dans un dispositif contraignant.

- ***La demande de transferts de technologie***

La Chine compte sur les transferts de technologies, dont elle a fait un point crucial des négociations pour les pays en développement (d'où la demande émanant de plusieurs pays en développement de recatégorisation de la Chine, afin de focaliser les négociations sur les transferts financiers pour l'adaptation). Le pays participe également à des négociations bilatérales avec les Etats-Unis concernant le transfert de la technologie sur la capture et la séquestration du carbone (CCS). Elle réclame par ailleurs une révision du régime des droits de propriété intellectuelle.

- ***Des financements pour les pays en développement***

En plus d'objectifs d'atténuation contraignants et des transferts de technologies, la Chine soutient la proposition du G77 + la Chine de création d'un fonds multilatéral financé par 0,5 à 1% du PIB des pays annexe I. Il n'est en revanche nullement question pour elle d'accepter la proposition mexicaine d'un fonds multilatéral qui serait financé par quasiment tous les pays.

- ***Les mécanismes du nouvel accord***

En tant que 1^{ère} bénéficiaire du MDP à l'échelle mondiale et 1^{ère} émettrice d'unités certifiées d'émissions, la Chine pousse au maintien et au développement du MDP et de son système compensatoire avantageux. Le pays reste réservé face à la proposition de développer le concept des NAMAs et accepterait le mécanisme seulement à deux conditions : la participation des pays en développement doit être purement volontaire et le mécanisme doit garantir le transfert substantiel de fonds.

En résumé, la Chine suit une ligne très claire : s'impliquer activement dans la lutte contre le changement climatique à condition que cela lui garantisse et lui facilite la place dominante de puissance industrielle, notamment grâce à l'obtention de transferts de technologies. En outre, ses soumissions reflètent la volonté que s'instaurent des règles internationales respectées par tous.

4.3 – Positions des pays en développement

La souveraineté climatique ne peut être qu'internationale. On l'a déjà dit, la question du changement climatique est le premier sujet à solidarité internationale : aucun pays ne peut choisir la solution du « passager clandestin », les actions d'un Etat, positives ou négatives, auront des répercussions sur les autres. Une stabilisation globale du climat ne sera donc garantie que par l'engagement de tous, dans le respect solidaire d'objectifs équitables fixés et respectés.

● Le G77 et la Chine

Le G77 regroupe tous les pays non annexe 1. Il comprend donc les pays émergents (dont la Chine et l'Inde), les pays pétroliers, les pays en développement, le groupe des pays les moins avancés (PMA), les Etats-îles, l'Afrique. Ces composantes s'expriment soit collectivement soit sous forme de sous-groupe.

Le G77 doit jongler entre les revendications de ses différents membres afin de définir une position commune et ainsi de peser sur la scène internationale. L'importance de cette cohésion interne sera croissante à mesure que les négociations avanceront.

Le G77 tend à se positionner en soutenant au maximum les revendications de ses membres, ce qui assure sa cohésion :

- Le refus de toute recatégorisation et de toute distinction selon des critères économiques parmi les efforts assignés entre les PED ;
- Une reconnaissance des initiatives nationales d'atténuation des PED ;
- Des engagements d'atténuation atteignant -40% d'ici 2020 pour les pays industrialisés ;
- 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, notamment en respectant leur engagement 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)¹³ ;
- Le soutien à la proposition mexicaine de « Green Fund ».

La question financière est devenue le cheval de bataille du G77.

L'un des défis majeurs du G77 dans les négociations à venir résidera dans sa capacité à maintenir sa cohésion interne notamment entre les pays émergents et les pays en développement. D'un côté, son poids va résider en effet dans sa capacité à peser vis-à-vis des pays industrialisés. D'un autre côté, la négociation ne peut se conclure sans associer ces membres dans le sens d'un développement sobre en carbone.

● Le groupe Afrique

Lors de la 12^{ème} session de l'Union Africaine en février 2009, les chefs d'Etat avaient décidé que :

- Les mécanismes internationaux autour d'un marché carbone devraient permettre à l'Afrique d'obtenir des compensations financières pour les impacts du changement climatique dont le continent est la première victime ;
- L'Afrique avait besoin d'être représentée par une seule délégation, ayant pour mandat d'assurer qu'un flux de ressources suffisant soit destiné au continent.

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*)¹⁴, mandatée pour définir

¹³ *Tableau 1. 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

les positions politiques du continent africain jusqu'à Copenhague. L'Union Africaine a par ailleurs désigné le premier ministre éthiopien pour représenter la « délégation » panafricaine lors des conférences internationales sur le climat. Les liens de cette délégation panafricaine avec le groupe Afrique, groupe de négociation officiel constitué au sein du G77, restent très flous pour l'instant.

Cette réunion a permis la finalisation des messages politiques suivants :

- ❖ Les pays développés doivent s'engager à réduire leurs émissions de **40% d'ici 2020** ;
- ❖ Les pays développés doivent s'engager à réduire leurs émissions d'au moins **80% d'ici 2050** ;
- ❖ Les pays développés doivent transférer **US\$ 200 milliards** vers les pays en développement d'ici 2020 pour mettre en œuvre des projets d'atténuation (notamment les activités de reforestation) ;
- ❖ Les pays développés doivent transférer **US\$ 67 milliards/an** vers les PED pour l'adaptation ;
- ❖ Il faut plus de flexibilité sur les droits de propriété intellectuelle relatifs aux technologies « vertes » qui permettraient au continent de construire rapidement des infrastructures sobres en carbone.

• **African Partnership Forum**

Lors d'une Session Spéciale sur le Changement Climatique le 3 septembre à Addis Ababa, l'African Partnership Forum (APF) a centré le débat sur les préoccupations et attentes de l'Afrique dans le prochain accord. Sir Nicholas Stern y a présenté ses propositions et recommandations pour l'accord, dans une perspective africaine.

L'APF a publié un communiqué de ses positions communes sur le prochain accord international sur le climat et a confirmé la venue d'une délégation panafricaine lors des prochaines réunions de négociation. L'approche est volontariste et ferme : l'Afrique peut accueillir les efforts d'atténuation des pays développés s'ils contribuent à son développement sobre en carbone mais si l'accord n'est pas satisfaisant, l'Afrique sortira des négociations.

Les messages clé de l'APF concernant les piliers du Plan d'Action de Bali

Atténuation

- ❖ Une prise d'engagement d'objectifs ambitieux par les pays développés,
- ❖ Un changement climatique maintenu sous les 2°C,
- ❖ L'accord doit fournir des fonds suffisants pour réduire les émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts,
- ❖ L'accord de Copenhague doit aider l'Afrique à développer une croissance faible en carbone, passant notamment par un soutien aux énergies propres.

Adaptation

- ❖ L'Afrique ne contribue pas au changement climatique et souffre des impacts dans chacun de ses secteurs. Le coût sera énorme et doit être pris en charge par la communauté internationale,
- ❖ L'enjeu de l'adaptation doit devenir une priorité dans la négociation,
- ❖ 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 le développement, la dissémination et le transfert de technologies, ainsi que le renforcement de capacités nécessaire au développement et à l'utilisation des nouvelles technologies,
- ❖ Un plus grand focus doit être fait sur les forêts, l'utilisation des terres, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique,
- ❖ Les politiques de marché doivent être mobilisées pour la diffusion de technologies : élimination ou réduction des barrières tarifaires et non-tarifaires pour promouvoir la dissémination des technologies sobres en carbone.

¹⁴ 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.

Finance

- ❖ Une réforme des mécanismes de marché carbone pour les rendre plus accessibles à l'Afrique avec une extension du MDP,
- ❖ Des ressources financières additionnelles pour l'adaptation et l'atténuation,
- ❖ Les financements futurs devraient prendre en compte les priorités de long terme de développement de l'Afrique avec des coûts de transaction minimums et des procédures rapides de décision et de versement des aides.

L'enjeu prioritaire pour les pays africains se joue sur la question du financement car c'est elle qui conditionne l'avancée vers le développement et donc les moyens de lutter contre le réchauffement climatique.

● Des positions individuelles prises par certains pays

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.

5 – LES PRINCIPAUX SUJETS EN NEGOCIATION

Une fois achevé le cycle des trois réunions de Bonn, il est possible de faire un état précis des positions pour chacun des thèmes en négociation du Plan d'Action de Bali (*BAP*).

- L'adaptation : *article 1 c) du BAP*,
- La finance et la technologie (désormais séparés dans le texte de négociation): *article 1 e) du BAP*,
- L'atténuation : *article 1 b) du BAP*
- La vision partagée : *article 1 a) du BAP* qui constitue l'un des débats les plus conflictuels.

5.1 - L'adaptation

• Une reconnaissance unanime de l'importance de l'adaptation

Alors que la question de l'adaptation n'était abordée qu'en des termes généraux jusqu'à la mise en place du Fonds d'adaptation, le sujet a connu depuis une importance sans cesse croissante :

- Du fait d'événements climatiques gravissimes : inondations au Bangladesh et en Birmanie, canicule en Europe et en Australie, cyclone Katrina à la Nouvelle-Orléans... qui ont à la fois frappé l'opinion et montré combien tous les pays étaient exposés ;
- Ce besoin d'adaptation est devenu le sujet majeur de la négociation pour les pays les plus vulnérables, notamment les Etats-îles, les pays aux côtes basses et les pays arides notamment sahéliens.

Tous les pays conviennent donc qu'il s'agit là d'une priorité que le nouvel accord doit prendre en compte et qui constitue un critère majeur d'équité.

• Une priorité mal reconnue

Bien que mise en évidence depuis plusieurs années, la question de l'adaptation avance peu. Elle intéresse bien plus les pays bénéficiaires que les pays financeurs.

Les pays développés s'avèrent en général davantage mobilisés par les politiques d'atténuation dans les pays en développement que par celles d'adaptation, car les premières agissent directement sur le climat futur et sont donc au bénéfice de tous les pays. En revanche, l'adaptation répond à une préoccupation sociale qui ne soulage que le pays bénéficiaire de l'aide (dans l'immédiat en tout cas).

Il y a un risque d'hypocrisie si le thème de l'adaptation reste à l'état du discours et si les dotations financières qui y sont consacrées restent aussi maigres. En pratique, l'attribution effective des fonds pourrait rester 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. La prise en charge de la notion de responsabilité historique a une application incontestable à ce niveau. De nombreux pays, victimes absolues, risquent même 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. Dès lors, depuis plusieurs années, se succèdent les prises de positions de pays selon lesquelles sans accord sur l'adaptation, c'est-à-dire des moyens financiers et des critères d'attribution et de contribution satisfaisants, ils ne pourront apposer leur signature à un accord.

Or, les groupes techniques qui travaillent sur la question de l'adaptation restent en pratique paralysés par l'absence d'accord sur le niveau des contributions financières potentielles.

- ***L'établissement de règles de priorités d'intervention***

L'adaptation recouvre des questions extrêmement différentes. Il est indispensable d'identifier les situations, les critères d'éligibilité et les soutiens qui pourraient être apportés :

- Les secours en cas de catastrophe majeure,
- La reconstruction suite à des catastrophes,
- La prévention en amont des catastrophes notamment pas des investissements d'aménagement,
- La formation des capacités et l'éducation des populations pour réduire leur exposition et développer leur propre protection,
- Les changements techniques qui réduiraient la vulnérabilité (par rapport aux canicules, aux inondations et aux événements climatiques extrêmes,
- La construction d'ouvrages de protection des côtes face à la montée des eaux,
- Une gestion prudentielle des ressources en eau,
- La prise en compte des inégalités de genre,
- L'adaptation des bâtiments,
- La transformation des pratiques agricoles,
- La reconnaissance et la prise en compte de la vulnérabilité spécifique des communautés indigènes.

La mise en place de projets d'adaptation peut se nourrir des savoir-faire indigènes et ancestraux. Les besoins des pays sont particulièrement variables puisqu'ils ne dépendent pas seulement de leur exposition aux risques, mais aussi de leur niveau de développement, de leurs conditions géographiques, de leur type d'activité économique.

- ***Le besoin de financement des pays ayant de graves nécessités d'adaptation***

- Leurs premiers besoins portent sur le renforcement institutionnel,
- L'intégration de l'adaptation dans les stratégies de développement à bas niveau en carbone,
- L'implication des niveaux régionaux et locaux (portée par le Sénégal et des Etats-îles),
- La création de centres régionaux pour l'adaptation et de prévision météorologique.

- ***La mobilisation des moyens financiers par les pays bénéficiaires***

La question cruciale des négociations à ce sujet et qui permettra ou non l'accord sera le choix des priorités d'intervention vis-à-vis des pays :

- Le traitement spécifique des pays les plus vulnérables et les moins avancés,
- Le type d'aide possible pour les autres pays en développement
- La place des pays avec des économies/territoires qui ont une faible capacité d'adaptation.

- ***Les contributions financières des pays donateurs***

Le niveau des transferts financiers et technologiques pour l'adaptation et l'atténuation conditionneront la signature de l'accord et les engagements des pays en développement. Il faudra donc définir :

- Les pays qui auront à supporter les financements et la comparabilité de leurs efforts,
- La place des PANAs (Plans d'Action Nationaux d'Adaptation) dans le nouvel accord et la détermination du sort des PANAs déjà réalisés sans moyens de mise en œuvre.

- La mise en place de mécanismes d'assurance pour couvrir les risques climatiques.

● L'estimation des besoins financiers pour l'adaptation

De nombreuses estimations financières ont été effectuées ces dernières années concernant l'adaptation.

Elles font apparaître des valeurs avec des écarts considérables. Ceux-ci proviennent des raisons suivantes :

- Le champ des actions concernées par l'adaptation varie selon les études,
- Il est très difficile de distinguer les coûts et les surcoûts.

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

Estimations des coûts liés à l'adaptation/atténuation et sources de financements envisagées¹⁵

	Atténuation	Adaptation	Total	Sources de financements
Déficit de financement (UNFCCC)	9 à 48	28 à 67		Transferts Nord/Sud- déficit mondial estimé à 2030 : 245 Mds USD
REQUETES				
Union Africaine G77/Chine (*)	200	67	267 170 à 340	Transferts Nord/Sud 0,5% à 1% du PIB des pays industrialisés
Inde Secrétariat UNFCCC (*)			340 300	1% du PIB des pays industrialisés Montant global/plafond de négociation
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 COP15)			10	Montant global/plancher de négociation

Transferts annuels d'ici à 2020, en milliards USD : (*) 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)

5.2 - Le financement

Comme il a été exposé plus haut cette question va être la plus déterminante de la négociation, c'est à la fois celle qui commande l'action et qui peut servir de compensation pour des actions relatives aux autres thèmes du plan d'action de Bali.

¹⁵ 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

Ce débat sur les financements contient plusieurs questions qui s'entremêlent :

- Quelles sont les actions pour lesquelles des transferts financiers sont indispensables (et dans quelles proportions),
- Quelle doit être la part respective des ressources publiques et privées ?
- Quelle place accorder au marché du carbone ?
- Comment compenser les effets de la disparité des coûts du carbone selon les actions et éviter que les crédits carbone ne se focalisent sur les actions les plus rentables et désertent les autres ?
- Quels sont les processus de décision à adopter dans le cas des fonds publics ?
- Quels sont les mécanismes nécessaires pour vérifier le bon usage de l'argent ?
- Quelles sont les conditions de confiance à remplir pour attirer l'argent privé ?

○ **Le volume de financement débloqué par les pays de l'Annexe 1 mis au service de la négociation**

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

- Les volumes financiers qui seraient proposés pour aider à la contribution des pays en développement (atténuation des émissions, adaptation, transferts de technologies...),
- les sources de financement qui en assureraient les apports (contributions budgétaires, taxes, mécanismes financiers liés à la négociation, investissements privés).

Les deux questions sont totalement liées. Depuis la première réunion de Bonn d'avril 2009, la négociation n'a progressé en rien sur l'un et l'autre de ces thèmes.

Il faudra probablement attendre la conférence de Copenhague elle-même pour que la négociation s'engage réellement. Avec tous les risques d'inéquité que contient un accord conclu au dernier moment suite à un rapport de force.

La seule solution serait alors une formule simple du type de celle que constitue une taxe en fonction des émissions ou du PIB, un produit d'enchères ou un prélèvement selon une règle claire et uniforme.

○ **La place respective des financements publics et privés**

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

- Les pays les plus sollicités pour les financements insistent sur l'importance du marché ;
- Les spécialistes techniques soulignent que les actions de structuration, de préparation des filières, de suivi ne pourront pas être prises en charge par le privé ;
- Les pays demandeurs exigent des ressources stables et pérennes, donc publiques ;
- Les pays ayant les besoins les plus urgents et les plus forts optent pour le pragmatisme : des ressources privées pourquoi pas puisque de toute façon les ressources publiques ne pourront répondre à tous les besoins.
- Les exigences les plus radicales demandent que seules les ressources publiques soient comptabilisées dans l'accord puisque le marché n'est pas fiable et que le remboursement de la « dette historique » doit pénaliser les Etats responsables. Dans cette optique, le marché carbone serait une manière d'échapper à la prise de responsabilité.

Ainsi la question que se pose est moins celle de la supériorité de l'une ou l'autre option, mais plutôt celle des conditions d'optimisation de leur usage, ce qui ramène essentiellement au problème de la gouvernance abordé plus loin.

○ **L'échelle de priorité entre intervention publique et intervention privée**

Dès lors le débat se simplifie :

- Certaines actions obligatoires par leur caractère structurant et sans quantification possible des réductions d'émissions futures obtenues doivent être prises en charge par le secteur public ;
- Le financement par le privé pour des actions rentables qu'il sait mener avec succès est prioritaire puisqu'il permet de ne pas accaparer le produit des impôts pour les financer ;

- Et entre ces deux modes de financement, un éventail de situations qui, en fonction des capacités de pays, rendra nécessaire tantôt l'usage de crédits privés et tantôt l'usage de crédits publics.

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**

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

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

- le cadre institutionnel et législatif qui fonde les politiques nationales,
- la sécurité juridique et contractuelle des projets et la fiabilité des remboursements,
- la confiance des différents acteurs dans les projets (maîtres d'ouvrage, professionnels, financiers, consommateurs,...),
- la prévisibilité de mobiliser les fonds.

- **Les hypothèses pour rassembler les financements publics et privés**

- Le rôle et le niveau de l'aide publique au développement dans le financement global ;
- Le rôle de l'UNFCCC comme cadre juridique ou comme cadre de gestion des fonds ;
- La proposition d'un « *green air levy* » (*Proposition du Bangladesh*) qui serait une taxe sur les prix des billets d'avion et plus largement sur les émissions liées au fret maritime et aérien ;
- Le produit des sanctions en cas de non-respect de l'engagement financier ;
- Les diverses autres formes d'aides publics : prêts et dons ;
- Les financements octroyés dans le cadre de l'ONU ou d'autres institutions (Fonds Pour l'Environnement Mondial, Banque Mondiale) ;
- Le produit des enchères liées aux allocations de quotas ;
- Une taxe proportionnelle aux émissions ou à la richesse économique des pays.
- Les PMA veulent financer l'atténuation par un prélèvement étendu à 2% sur tous les mécanismes de Kyoto et un financement par le secteur aérien, en excluant les vols originaires ou à destination des PMA (sur le même modèle que la proposition du Bangladesh) , voire l'extension du « *share of proceeds* » à 8% sur l'ensemble des mécanismes de flexibilité ;
- L'extension du marché du carbone ;
- L'implication du secteur privé,
- Le partenariat public privé.

La proposition suisse d'une taxe carbone universelle

Dans ce contexte, on assiste à un retour dans le débat de l'opportunité d'une taxe carbone avec la soumission suisse. Elle est proposée au niveau de 2 \$/t CO₂, ce qui correspond à 0,5 \$ par litre de carburant. Cette taxe s'appliquerait aux émissions de tous les pays avec une exonération par habitant en dessous de 1,5 t de CO₂ (qui constitue l'objectif par habitant permettant une division par deux des émissions mondiales en 2050). Le rendement annuel de cette taxe serait de 18,4 milliards de dollars au profit d'un fonds multilatéral pour l'adaptation. Le G77 et la Chine soutiennent cette proposition

- **Les positions en présence concernant les modes de financement parmi les pays industrialisés**

La proposition norvégienne d'une mise aux enchères

En 2008, la **Norvège** avait proposé le prélèvement et la mise aux enchères de 2% des permis d'émission pour financer l'adaptation. Cette proposition est, pour l'heure, mise à l'écart.

La raison de ce refus porte sur la création d'un « prélèvement automatique » sur les échanges internes des pays industrialisés comme ceux internes à l'ETS européen. Il est vrai que la discussion a été introduite sans chiffrage des flux préalables à la négociation. Il reste à vérifier si le refus de la proposition norvégienne de Poznań sera maintenu ou levé dans la négociation qui vient.

Les Philippines souhaitent un prélèvement de 10% sur les transactions relatives à la Mise en Œuvre Conjointe et au marché d'échanges d'émissions. Ces 10% seraient ensuite alloués au fonds d'adaptation.

La Colombie propose une taxe carbone sur les produits et services des pays annexe I. Elle propose aussi un prélèvement de 4% sur les activités MOC.

Proposition mexicaine pour un Fonds Mondial pour le Changement Climatique

La principale proposition mise sur la table est celle du Mexique avec la création d'un « fonds mondial du changement climatique ». La proposition mexicaine propose un financement via une nouvelle instance directement reliée à l'UNFCCC, avec une gestion paritaire entre pays donateurs et pays bénéficiaires. Elle prévoit également un double prélèvement de 2% sur les contributions financières, l'une en faveur du fonds d'adaptation et l'autre pour alimenter un nouveau fonds de transfert de technologies. Le fonds serait alimenté par tous les pays, à l'exception des moins avancés.

5.3 - Les mécanismes d'observance et de sanction

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

- De nombreux pays de l'Annexe 1 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.
- La faiblesse des transferts financiers Nord-Sud au titre de la Convention et du Protocole a suscité l'inscription dans le Bali Action Plan des mécanismes MRV, ce qui exige la mise en place de procédures et d'instances de contrôle.
- La crise financière et la méfiance montrée en direction de mécanismes financiers sophistiqués se traduit par une nécessité accrue de mécanismes de contrôle et de traçabilité concernant la finance carbone.
- Le Plan d'Action de Bali a inclut la nécessité de mettre en place des mécanismes crédibles de contrôle pour que les actions de réduction des émissions et les concours financiers soient mesurables, notifiables et vérifiables. Cette traçabilité des actions est la condition de l'équité dans les niveaux d'efforts réalisés.
- Certains des mécanismes nouveaux proposés nécessitent des dispositifs élaborés de calculs, de suivi et de contrôle, notamment REDD +.
- Un soutien à l'engagement de plans climat territoriaux à des niveaux infra-étatiques.

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

Les propositions de renforcement des règles d'observance émises dans les soumissions consistent en des sanctions financières pour les pays de l'Annexe 1 qui ne respecteraient pas les engagements

juridiquement contraignants de réduction des émissions. Le produit de ces sanctions serait reversé au Fonds d'adaptation (*proposition défendue par la Colombie*).

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

5.4 - Les transferts de technologies et le renforcement des capacités

Le débat sur le transfert de technologies est beaucoup moins avancé que les autres sujets de négociation. La définition de ce que doit être « le transfert de technologie » varie fortement selon les pays et est en constante évolution, notamment du fait du développement de l'internet. L'objectif n'est pas d'avoir simplement accès à un catalogue de technologies. L'analyse doit porter précisément sur les obstacles qui entravent l'accès des pays aux technologies.

Les principaux aspects de ce débat sont les suivants :

- Une formation initiale universitaire et professionnelle insuffisante, qui débouche sur des compétences trop faibles,
- L'inexistence de centres de recherche spécialisés,
- Des chaînons manquants dans la structuration des filières, notamment au plan de la mise en œuvre et de la maintenance,
- L'absence d'entreprises suffisamment solides pour assurer le développement des technologies,
- Des débouchés trop faibles pour permettre une diffusion de la technologie,
- Une échelle des projets surdimensionnée par rapport aux besoins du pays,
- L'absence de maîtres d'ouvrage publics ou privés capables de supporter la prise de risque, inévitable, des premières opérations,
- L'absence de financements publics et privés pour porter ces projets,
- La question de l'accès à des technologies dont les brevets sont protégés par des droits.

Un exercice de réalisation de Technology National Assessment (TNA) a été réalisé 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 identifier précisément les difficultés. Ils comprenaient en fait principalement des listes de technologies nécessaires.

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

- La question des droits de propriété intellectuelle (DPI) : pour beaucoup de pays industrialisés (notamment les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et le Japon), les DPI ne sont pas une barrière à l'accès aux technologies, alors que selon le G77 ils constituent un obstacle infranchissable. C'est donc sur cette question que le débat se polarise ;
- La question des investissements technologiques pour la diffusion de la capture et séquestration du carbone : cette question est particulièrement importante pour les pays émergents (Chine, Inde et Afrique du Sud) ;
- Le rôle des Technology Needs Assessment et des plans de préparation à la mise en œuvre ;
- L'accompagnement du transfert de technologie, 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, d'une part, à la définition des thèmes de recherche et, d'autre part, à la conduite conjointe de recherche portant sur les besoins des pays, notamment ceux des pays en développement.

Les propositions suivantes sont sur la table :

- La création d'un Fonds Multilatéral pour la Technologie (*MTAF proposé par la Chine*) ;
- La mise en place d'un système similaire à celui de l'accord TRIPS qui facilite le transfert de savoir médical moléculaire vers les pays pauvres, en dehors des brevets ;
- Le développement d'un « compulsory licensing », qui correspond à une levée exceptionnelle mais obligatoire d'un brevet ;
- La mise en place d'un mécanisme qui facilite le transfert de technologies ;
- Le développement de la coopération régionale à travers notamment des centres techniques communs ;
- L'inclusion d'un chapitre technologie dans les stratégies nationales sobres en carbone (*LDCS proposées par l'UE*)
- Un appui aux PME ;
- La mise en place de centres régionaux et des centres d'excellence pour la modélisation des changements climatiques, des impacts et des processus d'alerte ;
- La diffusion et le développement de la production des technologies indigènes (*Proposition soutenue par le Groupe Afrique*).

- **Des demandes de nature très différente selon les pays**

Chaque pays en développement a des demandes et besoins technologiques très différents selon ses caractéristiques physiques et climatiques, ses ressources énergétiques disponibles, les pratiques socioculturelles, etc. Tous les pays n'ont pas besoin de technologies compliquées et onéreuses : par exemple, beaucoup de pays d'Afrique ont avant tout besoin de technologies basiques, comme des fours solaires pour lutter contre la consommation excessive de biomasse. Les négociations internationales sont confrontées à la lourde tâche d'élaborer un mécanisme ou une institution suffisamment flexible pour centraliser et répondre à des demandes technologiques extrêmement différentes, et ce de manière équitable. La Chine doit-elle bénéficier d'autant et des mêmes transferts de technologie que l'Afrique ? Une répartition équitable repose-t-elle sur la valeur financière des technologies transférées, sur l'impact calculable du transfert, ou sur le nombre de technologies transférées ? Le transfert de technologies a-t-il vocation à diffuser massivement quelques technologies sélectionnées et dans ce cas, comment les choisir ? Ces questions nécessitent des réponses pour pouvoir faire avancer les pourparlers.

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

Le renforcement des capacités s'est jusqu'à présent essentiellement focalisé sur la formation des négociateurs des pays pour la négociation internationale elle-même, puis sur la préparation des projets MDP dans sa dimension administrative notamment.

Il manque évidemment une approche qui concernerait la mise en œuvre. Il faudrait, en s'appuyant sur les TNA, identifier les besoins de formation et de transferts de compétences filière par filière.

- **L'accès aux brevets**

L'accès aux brevets représente un enjeu de taille pour les pays en développement puisque la recherche et le développement de technologies propres font partie des plus onéreuses et visent une forte rentabilité. L'innovation dans le secteur privé tend surtout à répondre aux besoins des pays industrialisés. L'accès aux brevets a été débattu lors de la 3^{ème} session à Bonn en août. Les positions sont pour l'instant inflexibles : alors que le G77 exige une révision du système des droits de propriété intellectuelle puisqu'il constitue une barrière aux transferts de technologie et au développement propre des pays, les Etats Unis refusent catégoriquement toute refonte de ce système, qui permet selon eux, la stimulation de la recherche et de l'innovation, mais également des investissements privés dans ces domaines.

5.5 - L'atténuation des émissions

Le débat sur la réduction des émissions a bien avancé depuis le début de l'année.

Les options se clarifient :

- Les pays émergents sont disposés à engager des actions qui permettront d'infléchir leur courbe d'émissions à condition que cela ne prenne la forme d'engagements contraignants comme pour les pays industrialisés.
- Le mécanisme de développement propre est totalement insuffisant pour permettre aux pays en développement de réaliser les actions nécessaires.
- La discussion s'est concentrée sur la nouvelle proposition de « Nationally Appropriated Mitigation Actions » (NAMAs). Elle consiste à proposer des actions qui puissent avoir une extension plus grande que le MDP. S'il y a un accord général en faveur de ces NAMAs, les définitions que les divers pays en donnent varient encore fortement.

Il serait cohérent que le nouveau régime post 2012 prévoit l'établissement par tous les pays à la fois de PANAs et de programmes de NAMAs, dans la perspective d'un développement à bas niveau de carbone et apportant aux sociétés un bon cadre de résilience (et ce évidemment en maintenant les obligations que les pays industrialisés ont pris dans le cadre du Protocole de Kyoto).

Le problème ne se poserait pas de leur caractère obligatoire ou non, car leur périmètre pourrait être tellement ouvert et variable que la contrainte serait faible. L'un des avantages serait de garantir d'une part un accès à tous les pays (ce sera déjà là un défi majeur), avec l'assurance que la discussion s'organiserait autour de leurs projets de développement, et d'autre part d'orienter dans cette direction les moyens financiers dégagés par les pays industrialisés. Cela permettrait également la reconnaissance internationale des efforts d'atténuation réalisés par les PED, y compris, comme ils le demandent, leurs actions passées.

● ***Les NAMAs : Les options actuellement en débat concernant leur définition, leur gestion et leur financement***

La question des NAMAs reste très imprécise et les pays ne sont pas encore accordés précisément sur leur définition. Mais il est clair que les NAMAs concerneront exclusivement les pays non annexe 1. Les NAMAs sont perçus par les pays en développement comme des contributions volontaires, mais devant faire l'objet de transferts financiers et technologiques de la part des pays développés. Si la plupart des PED (notamment l'Algérie et l'Afrique du Sud) reconnaissent le bien fondé de l'instrument NAMAs, ils conditionnent en revanche tout accord sur ce sujet à un soutien réel, durable, prévisible et proportionné des pays industrialisés.

○ **Quel périmètre pour les NAMAs ?**

De nombreuses questions se posent quant au périmètre des NAMAs. Doit-on passer d'une démarche projet par projet – comme pour le MDP- à des programmes couvrant tous les secteurs d'un pays ? Le NAMA doit-il être une série d'actions juxtaposées, ou un programme global d'actions ? La question des NAMAs est également liée au débat sur l'approche sectorielle : les NAMAs peuvent-ils, doivent-ils être essentiellement programmatiques ? La Chine notamment voit les NAMAs comme des actions spécifiques et sans structure globale. A l'inverse, certains pays préfèrent présenter un programme national complet avec des priorités clairement structurées, afin d'orienter eux-mêmes leurs demandes de contribution financière en direction de leurs priorités effectives de développement. Le Japon voit quant à lui les plans nationaux comme le résultat d'un NAMA.

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. A ce sujet, le Sénégal a rédigé une soumission en faveur de la reconnaissance des actions infranationales. L'idée d'un NAMA 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 options pour les NAMAs**

Les principales options sont donc les suivantes :

- **Des actions indépendantes**

Elles fonctionneraient sur le mode du MDP programmatique (des actions individualisées dont les résultats en termes de réduction d'émissions sont estimés) et soutenus par des financements publics ou privés ;

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

Ces actions feront l'objet de programmes dont l'efficacité pourra être estimée secteur par secteur. Cela facilitera le calcul des réductions, l'analyse des coûts et les comparaisons internationales. C'est une option en faveur de laquelle milite particulièrement le Japon.

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 (Proposition du Japon).

- **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.

Le choix entre ces options n'est pas seulement théorique. Une solution globale correspondant à un plan national présenterait de nombreuses difficultés. D'abord elle suppose que la mise en place des actions soit simultanée de même que les financements. Ensuite, elle implique que les actions des pays fassent l'objet d'une négociation internationale. Ce à quoi beaucoup de pays se refusent pour des raisons de souveraineté.

- **Un système à géométrie variable**

En pratique trois catégories de NAMAs sont proposées (Proposition de la Corée) :

- Les NAMAs « unilatéraux » que les pays mettent directement en place eux-mêmes sur leurs capacités propres de financement dans un cadre national,
- Les NAMAs avec soutien public (dans le cadre de l'UNFCCC, les financements multilatérales ou bilatérales),
- Les NAMAs financées par le marché carbone.

- **Les propositions des pays sur la nature des NAMAs**

De nombreuses propositions ont été faites concernant les NAMAs et leur lien avec les autres modes d'atténuation des émissions :

Proposition de l'Afrique du Sud : les NAMAs seraient des d'actions individuelles, de groupes d'actions ou des programmes, qui pourraient revêtir différentes formes : politiques et mesures au titre du développement durable, MDP programmatiques, objectifs sectoriels sans pertes etc... Cette proposition souligne clairement la nécessité de privilégier des approches programmatiques afin que les pays aient une réelle maîtrise sur la négociation avec les financeurs, en fonction de leurs priorités. Elle recommande également 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).

Proposition du Panama, du Paraguay et du Salvador : les NAMAs sont des contributions volontaires. Il peut s'agir d'une agrégation de mesures, de politiques, de programmes. Le NAMA est un outil permettant aux pays en développement d'avancer vers un développement sobre en carbone. Les réductions d'émissions liées aux NAMAs peuvent être utilisées dans un mécanisme de crédit sur le marché du carbone, et ainsi aider les pays développés à atteindre leurs objectifs.

Proposition australienne : Les NAMAs seraient regroupés dans des « national schedules ». Ils permettraient à la fois un engagement comparable et un traitement différencié des pays. Ils seraient soumis avant la conclusion du traité et auraient un caractère d'obligation juridique. Ils contiendraient des actions d'atténuation et des trajectoires d'émission.

Le Groupe Afrique (représenté dans les soumissions algérienne et sud-africaine) demande deux mécanismes de tenue de registre parallèles :

- L'un sur les actions nationales sans contribution extérieure : ces actions doivent figurées dans les communications nationales et être évaluées et par les autorités nationales elles-mêmes;

- L'autre sur les actions bénéficiant d'un soutien financier et technologique international : pour ces actions, un registre serait établi et des vérifications pourraient être effectuées (MRV) à travers l'UNFCCC.

Proposition par les PMA, les pays AOSIS et les pays industrialisés de NAMAs ambitieux voire quantifiés mais non contraignants définis pour les pays émergents.

○ **Propositions de programmes qui pourraient constituer des NAMAs**

- L'efficacité énergétique dans tous les usages ;
- La qualité de construction neuve et la réhabilitation du patrimoine bâti existant ;
- Le développement d'une agriculture adaptée au changement climatique et davantage productive ;
- Une production électrique à bas niveau de carbone ;
- La diffusion d'équipements domestiques et de biens de consommation à bas niveau de carbone ;
- L'accès à l'électricité pour tous, notamment grâce à un recours accru aux énergies renouvelables ;
- La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts ;
- La réduction des consommations de bois de feu dans les pays exposés à la déforestation et à la désertification ;
- 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 les transports urbains et les transports de marchandises sur longue distance.

○ **Les modalités de financement des NAMAs**

La question du niveau des contributions financières en faveur des NAMAs devra être abordée, en prenant en compte les différences criantes de capacités de financements au sein des pays non-annexe 1 et donc 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 doivent 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.

○ **La tenue par l'UNFCCC d'un registre des NAMAs**

Un autre débat doit être lancé : quelle est la nature du mécanisme de coordination qui permettrait de gérer des stratégies de développement à bas niveau de carbone et les programmes de NAMAs (type d'instance, mode de gouvernance, organisation du registre, conditions de financement, suivi du financement, nature des sanctions en cas de non respects des accords).

Les NAMAs, quelle que soit leur forme devront faire l'objet d'un registre pour comptabiliser et suivre les actions. Anisi, le G77 demande l'enregistrement des NAMAs y compris ceux qui ne bénéficient pas de soutien financier externe.

La tenue de ce registre devra être conforme aux dispositions MRV (être mesurables, notifiables et vérifiables).

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

Plusieurs pays poussent vers une définition plus globale des NAMAs (Union Européenne, Etats-Unis, Japon) de telle sorte que les programmes nationaux de NAMAs deviennent de véritables plans stratégiques nationaux vers un développement à bas niveau de carbone.

Cette proposition pourrait inclure celle de « no-lose targets », c'est-à-dire d'objectifs sans caractère contraignant qui seraient proposés aux pays en développement avec le dispositif suivant : si les

objectifs de modération des émissions sont dépassés, alors ces pays pourraient monnayer sur le marché du carbone les émissions ainsi réduites en sus de l'objectif fixé.

● Les autres questions non réglées

Les questions récurrentes non réglées :

- **La possibilité de** financer des actions NAMAs de la part des pays développés sous la forme de **compensation** par rapport à leurs actions nationales. Les pays AOSIS y sont hostiles tandis que l'UE y est favorable. L'une des formules consisterait à plafonner le recours aux compensations par rapport aux réductions domestiques effectives.
- La prise en compte des **effets adverses** des mesures de lutte contre le changement climatique dans les politiques d'atténuation.
- La comparaison des efforts des pays dans le cadre de la Convention et dans le cadre du Protocole.
- L'intégration de REDD dans les NAMAs comme moyen d'atténuation (**Proposition de l'Australie**).
- La création de ponts entre les NAMAs, les plans d'action nationale d'adaptation NAPAs et les TNAs (technology national assessments) (**Proposition du Ghana**). Il faudra en effet articuler les mécanismes de financement pour les NAMAs et ceux portant sur les transferts de technologies.
- La séparation de l'atténuation entre pays développés et pays en développement (« **firewall** » **proposé par l'Afrique du Sud**).
- Mise en exergue du rôle majeur du niveau local (**Proposition du Sénégal**).

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

Le risque d'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 les déboires du MDP dans les PED ;
- Des exigences financières trop élevées (avec, par exemple, une demande de contributions sur toutes les actions) de la part des PED, qui s'apparenteraient à de la **surenchère** et seraient incompatible avec les capacités financières effectives des pays industrialisés ;
- Des **difficultés méthodologiques** à quantifier l'atténuation et le choix des indicateurs afin de prendre en compte les réductions d'émissions à plus long terme (notamment dans le cas d'une approche sectorielle des NAMAs).

Beaucoup de ces difficultés sont solubles, à la condition de disposer du temps nécessaire. Il est donc probable que leur réglage précis intervienne progressivement au fil des réunions qui prolongeront la CdP de Copenhague.

5.6 - Le REDD + (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des Forêts et la conservation de la biodiversité)

Le mécanisme REDD+ apparaît aujourd'hui comme le volet le plus avancé de la négociation sur le changement climatique, même si des divergences profondes sur divers points de modalités subsistent. Il est dans l'intérêt de tous les pays de trouver un consensus le plus rapidement possible, afin de démarrer la « phase transitoire » du mécanisme REDD+, en faisant en sorte qu'il soit par la suite réintégré à l'accord post 2012.

● Les définitions

- **RED** : inclus les réductions des émissions liées uniquement à la déforestation

- **REDD** : inclus les réductions des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
 - **REDD+** : inclus REDD + les activités d'augmentation des stocks de carbone en forêt. L'inclusion de la conservation et de la gestion durable des forêts est, selon les pays, comprise dans ce mécanisme soit comme un moyen de lutter contre la dégradation/déforestation, soit comme un résultat devant donc être rétribués. Il faudra s'entendre sur une définition commune ;
 - **REDD++** : inclus REDD+ et les émissions de carbone (pas des autres émissions issues des usages agricoles)¹⁶ des sols agricoles.
- **Le contexte actuel**
 - La gestion du dossier REDD+ doit être très active, afin qu'il aboutisse même si d'autres points de la négociation s'avèrent impossibles à débloquer ;
 - La question des alliances et l'analyse des terrains d'entente possibles avec les pays sera centrale dans la période qui vient ;
 - Plus les propositions seront claires et juridiquement correctes, plus leur poids sera important ;
 - Il est essentiel de déterminer avec soin la progressivité des moyens financiers.

- **Les principaux points de la négociation sont les suivants :**

- Faire valider un montage du REDD+ en trois phases dont une à engagement immédiat après la CdP de Copenhague ;
- Se prononcer sur les besoins de financement pour les phases 1 et 2 pour enclencher la période intermédiaire ;
- Déterminer les modes de financement correspondant le mieux aux intérêts des pays (Fonds global, financements bilatéraux, mécanismes de marché...) et établir un ordre de priorité entre ces sources de financement ;
- Incrire les règles de gouvernance dans l'accord de Copenhague.

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

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

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

- **Le champ d'application : RED, REDD, REDD+ ou REDD++ ?**

Le mécanisme REDD+ sera principalement défini par quatre critères – champ d'application, scénario de référence, échelle, source de financement - desquels découleront la mise en place des dispositifs institutionnels et le montant des transferts financiers alloués à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, mais également leur distribution.

Le champ d'application détermine en partie le nombre de bénéficiaires des financements et oscille entre efficacité environnementale (inclure suffisamment d'activités permettant la réduction des émissions liées à la forêt) et efficacité économique (plus le champ d'application sera large, plus les bénéficiaires potentiels seront nombreux, plus les contributions financières de chacun sera faible).

¹⁶ Soumissions de la COMESA et du Territorial Carbon Group

Il existe un consensus assez général autour de l'inclusion dans le mécanisme REDD+, à court ou à long terme, de l'augmentation des stocks forestiers de carbone, de la conservation et de la gestion durable des forêts. C'est le seul point qui a ainsi pu avancer lors des dernières réunions de Bonn.

○ **Le scénario de référence**

Le choix du scénario de référence est décisif en ce qu'il déterminera en grande partie les destinataires des financements.

• ***Scénario basé sur les émissions historiques***

On se base alors sur une projection linéaire des tendances historiques de déforestation des pays (la dégradation n'est donc pas prise en compte), et on récompense les déviations de trajectoire par rapport à ce niveau. Cette approche récompense les pays qui se sont déjà depuis longtemps engagés dans les actions de lutte contre la déforestation.

• ***Scénario basé sur les émissions projetées***

La projection prend en compte une anticipation de l'évolution d'un certain nombre de variables influant sur la déforestation. Cette projection inclut un facteur d'ajustement de développement –DAF- (prise en compte de circonstances nationales, facteurs sociaux, économiques et environnementaux), sur lequel le taux de déforestation historique serait ajusté. Cette approche tournée vers les actions futures tend à valoriser les politiques qui seront mises en œuvre.

• ***L'approche stock***

Elle consiste en une rémunération des stocks de carbone « sur pied » à un temps « t ». On ne raisonne donc pas ici en termes de variation de ces stocks. Toutes les forêts sur pied font l'objet de rémunération, à raison de x€ par tCO₂ stockée. Le transfert financier augmente à mesure que le stock augmente et donc que les absorptions compensent les émissions. Cette approche inclut la conservation. Cette approche favorise les pays à fort patrimoine forestier en leur assurant une rente. Par contre, cette approche ne rémunérera pas significativement les actions.

Cette question fait beaucoup débat, car elle détermine en partie les bénéficiaires des aides. Les pays HCHD sont en faveur d'un scénario de référence historique, contrairement aux pays de la COMIFAC, qui oscillent entre un scénario de référence ajusté et un scénario par stocks.

○ **L'échelle d'accréditation**

La question de l'échelle d'accréditation est importante en ce qu'elle influe sur la confiance des investisseurs et la capacité des pays à mettre en œuvre les mesures de réduction des émissions et leur surveillance.

Le débat se fait entre échelle nationale et échelle infranationale, cette dernière offrant l'avantage pour les pays ayant une gouvernance faible d'exclure de la comptabilité des pays certaines régions hors de contrôle (en cas de guerres, de rébellions par exemple) en fonction des circonstances nationales.

Seules la COMIFAC et la Colombie sont en faveur d'une échelle infranationale autant que nationale.

De nombreux pays, notamment d'Afrique et d'Amérique latine, insistent sur le rôle des communautés locales et des populations autochtones dans la mise en place et le développement d'un mécanisme REDD+.

○ **Le financement**

Le secrétariat de l'IWG-IFR¹⁷ a réalisé une estimation des besoins financiers annuels nécessaire pour subvenir au mécanisme REDD. Elle respecte le découpage des différentes phases et met ainsi en évidence la montée en puissance de ces besoins :

- 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'€ ;

¹⁷ L'IGW-IFR : Interim Working Group on Interim REDD Financing

- Les actions de mise en œuvre (phase 2b) nécessiteront environ 10 milliards d'€ ; Soit un montant total de l'ordre de 12 milliards d'€ d'ici 2015¹⁸.

Les propositions de sources de financement sont :

- un support direct des pays développés (contribution budgétaire à l'APD),
- l'affectation de taxes ou de prélèvements,
- le produit d'enchères sur des quotas mis en réserve,
- 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,...
- un futur fonds constitué dans le cadre de l'UNFCCC (Proposition d'un Global Forest Fund),
- les compensations effectuées par des pays ayant à respecter leurs engagements de réduction d'émissions,
- Un registre centralisé dans le cadre de l'UNFCCC mais avec des contributions financières directes des pays développés,
- L'hypothèse d'une approche duale : Il s'agit de mettre en place un mécanisme de marché REDD+ distinct des mécanismes de marché instauré par le protocole de Kyoto. Cela reviendrait à mettre en place deux marchés parallèles qui auraient donc des valeurs du carbone différentes.

Tous les pays, excepté le Brésil, sont pour une combinaison de sources de financements (publics et privés). Bien évidemment cette question n'est pas séparable des autres politiques qui vont appelés des financements équivalents (adaptation, transferts de technologies, renforcement des capacités...).

- **La formule d'allocation**

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 pour des réductions réellement effectuées.

Les réductions sont calculées chaque année en faisant la différence entre des émissions d'une « baseline » globale par rapport aux émissions actuelles de l'année. Si la différence est négative, les pays ne sont évidemment pas rémunérés, sinon 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. Deux types d'incitation sont mis en œuvre, dans des proportions à négocier :

- Une incitation à la réduction de ses 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.

¹⁸ Eliash Review, IWG-IFR secretariat

Etat des positions des différents pays sur la question mécanisme REDD¹⁹

Pays	Champs d'application		Financement			Scénario de référence		Echelle	
	Court terme	Long terme	Fonds	Marché	Combinaison des options de financement	Stock	Emissions	Nationale	Infra-nationale
Amérique centrale	REDD+				X		Projetées	X	X
Australie	REDD+	REDD+ sols agricoles			X		Projetées	X	X
Bésil	RED	REDD+	X				Historiques	X	
Chine	REDD+				X		Historiques	X	
Colombie	REDD+				X		Historiques		X
COMESA	REDD+ sols agricoles				X				
COMIFAC	REDD +				X	X	Projetées	X	X
Etats-Unis	REDD+	REDD+ sols agricoles			X		Historiques		
Inde	REDD+				X	X		X	
Indonésie	REDD+	REDD+ sols agricoles			X	X	Historiques	X	
Japon	REDD	REDD+			X		Projetées	X	
Mexique	REDD+				X		Projetées	X	
Norvège					X		Projetées	X	X
Rainforest Coalition	REDD+	REDD+ sols agricoles					Projetées	X	X
UE	REDD	REDD+			X		Projetées	X	X

● La mise en place du REDD par phase

La mise en place d'un mécanisme REDD+ en trois phases a été proposée :

○ Phase 1 : préparation institutionnelle et technique

- Consultation des parties prenantes ;
- Analyse détaillée des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts ;
- Mise en place de la stratégie REDD+ nationale ;
- Mise en place d'aires protégées ;
- Détermination de la situation de référence ;
- L'élaboration du scénario de référence à long terme ;

¹⁹ - «Le positionnement des pays dans les négociations REDD et ses déterminants économiques et institutionnels.» ONF International ; AFD

- Opérations pilotes avec suivi et évaluation de leurs résultats pour l'établissement des indicateurs de performance.

Cette phase, qui durerait probablement jusqu'en 2015, serait financée à partir de 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**

- Mise en place des outils de gestion durable des forêts (législatifs, réglementaires, organisation opérationnelle, dispositifs MRV), réforme foncière... ;
- Identification des résultats qu'il est possible d'atteindre sur la base des premières opérations et utilisation de ces indicateurs pour élaborer les projets ;
- Financement par les fonds en plus des ressources précédentes.

○ **Phase 2B**

- Mise en place des programmes d'action ;
- Financements accordés en fonction des indicateurs de résultats.

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

- Généralisation des actions avec financement corrélé aux réductions d'émission obtenues ;
- Intégration dans le système de gouvernance de l'UNFCCC et l'intégration dans les mécanismes ;
- Financement complémentaire par des mécanismes de marché dès lors que les règles de gouvernance sont devenues opérationnelles ;

Concentration des financements publics sur les dispositifs organisationnels, la gestion durable et faire financer prioritairement par le marché les actions dont les résultats directs peuvent être appréciés et suivis.

● **La gouvernance**

La mise en place de tout nouveau mécanisme implique la définition des modalités de gouvernance de ce mécanisme, notamment concernant les options de gestion des ressources financières.

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

Le texte de négociation insiste sur l'importance des questions méthodologiques, notamment les systèmes de mesures et de vérification des actions. Il n'existe pas de consensus sur la nature et l'étendue des comptes que devront rendre les pays industrialisés quant à leurs actions d'appui à REDD+.

Un certain nombre de propositions institutionnelles ont été faites :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclure REDD+ comme composant d'un cadre financier global, ce qui permettrait d'appuyer les NAMAs et le fonds spécial établi par la CdP ; ▪ Relier le mécanisme REDD+ et le Fonds international pour le climat ; ▪ Aller plus avant dans les initiatives existantes (FCPF et UN-REDD) ; ▪ Mettre en place une instance spécifique de supervision des activités REDD+ ; ▪ Une proposition d'approche plus large de gestion durable des forêts incluant une approche REDD+, accompagnée d'un paquet complet de financement avec haut niveau d'exigence MRV. |
|---|

La position des pays en développement est ferme sur la nécessité d'une coopération internationale forte concernant les transferts de technologies, de renforcement de capacités efficaces. La proposition est faite de mettre en place un registre dans le cadre de l'UNFCCC de suivi des actions qui seraient conduites dans le cadre de REDD+.

- **REDD+ et NAMAs**

Dans le texte de négociation de juin 2009, REDD+ figure comme l'une des activités pouvant être incluse dans les NAMAs (§ 73 (f)), même si rien n'est encore tranché.

Deux approches sont en fait possibles :

- les activités REDD+ sont intégrées dans un NAMA ou constitue en soi un NAMA,
- les activités REDD+ forme un mécanisme à part.

L'avantage de la première option est de permettre l'intégration des forêts dans un système global d'atténuation des pays, essentiel à long terme. La seconde approche offrirait une plus grande efficacité sur le court terme.

L'idée a été régulièrement avancée que les pays développés pourraient satisfaire à une partie de leurs engagements de quotas de réduction d'émissions au moyen de REDD+, avec toutefois un pourcentage limite de leurs réductions d'émissions totales afin que cela ne serve pas à s'exonérer des nécessaires réductions d'émissions à effectuer à l'intérieur de ces pays.

Le débat portera à la CdP de Copenhague sur la valeur à déterminer pour ce pourcentage.

5.7 - La réduction des émissions liées à l'aviation et au transport maritime

Jusqu'à présent, les émissions de l'aviation et du transport maritime au plan international n'étaient pas incluses dans les traités sur le climat. Un 1^{er} objectif est formulé : ramener dans un premier temps leurs émissions en 2020 en dessous de leur niveau de 2005. Et, d'ici 2050, nettement en dessous de leur niveau de 1990.

La négociation engagée comporte plusieurs aspects, objets de négociation avec l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (l'ICAO) et l'Organisation Maritime Internationale (IMO). Il existe un consensus sur la nécessité de débattre de cet enjeu avec les deux organismes concernés, notamment de:

- 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 ;
- La mise en place d'un marché du carbone selon un mécanisme de plafonnement et d'échange (cap and trade) portant sur les compagnies aériennes et maritimes ;
- Des modalités particulières pour les îles et régions éloignées et pour les pays les moins avancés.

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.

Proposition norvégienne :

Il faut l'intégration d'objectifs de réduction pour les secteurs de l'aviation et des activités maritimes dans l'accord de Copenhague. Le rôle de l'IMO sera d'assurer une régulation globale pour la marine marchande : coordination des accords, mise en œuvre des instruments de régulation.

6- LA VISION PARTAGEE

Les questions récurrentes non réglées sont les suivantes:

- Le choix des données scientifiques comme base pour la fixation des objectifs à long terme,
- L'identification des limites supportables du réchauffement pour les écosystèmes et les populations,
- Le chiffrage des objectifs climatiques à long terme,
- La prise d'objectifs quantitatifs de la part des pays industrialisés à court, à moyen et à long terme,
- La prise en compte des responsabilités historiques.

Les propositions nouvelles sur la table :

- Des objectifs quantifiés pour les pays émergents
- Un objectif d'inflexion des émissions à 2050 quantifié pour le bloc de pays en développement

Afin de mieux appréhender les méandres de ces négociations, et en tâchant de suivre le découpage proposé par l'AWG-LCA, il convient d'aborder ces différents points, afin de former un accord final acceptable pour tous.

Il y a quelques années encore, des acteurs scientifiques, des ONG, des médias, des pays industrialisés signataires de Kyoto... mettaient en avant le 4^{ème} rapport du GIEC comme référence sur laquelle la négociation internationale devait se fonder.

C'est là un discours qui s'adressait à la fois aux Etats-Unis et aux pays émergents, et qui visait à obtenir une implication proactive des pays en développement.

Mais progressivement, ce débat s'est déplacé :

- Aujourd'hui, les scientifiques sur la base de rapports récents sévèrisent leur diagnostic. 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. Des travaux de prospective climatique portent non plus seulement sur l'horizon 2100 mais sur celui de 3000, qui indique des phénomènes plus graves que ceux auparavant pris en compte. Dès lors, il faudra probablement s'imposer un réchauffement maximal de 1,5°C, ce qui correspond à une concentration maximale de 350 ppm. Il faudrait pour cela des objectifs encore plus contraignants quant à la date du pic d'émission, aux objectifs de réduction pour 2020 et pour 2050 pour les pays industrialisés.
- La fixation d'objectifs à long terme portant sur toute l'humanité constituera un cadre d'obligation pesant sur tous les pays y compris les pays en développement. Cela a déclenché de la part des pays du G77 une opposition à la fixation d'objectifs de long terme (refus des pays émergents d'obligations de réduction et hostilité de la part des pays en développement à l'idée d'une inflexion de leur trajectoire d'émission).
- Entre temps, les pays en développement se sont emparés de l'argumentaire fondé sur les exigences du GIEC, afin de pousser les pays développés, sur la base des analyses scientifiques, à diminuer leurs émissions en respectant la fourchette de réduction de 25-40% d'ici 2020.

7 - PROPOSITIONS DE CADRE JURIDIQUE POUR L'ACCORD POST-2012

Avant le 17 juin 2009, le secrétariat de la CNUCC avait reçu 10 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 dans le cas des Philippines*) ;
- Cinq propositions d'amendements au Protocole de Kyoto (*UE, Colombie, Nouvelle Zélande, Australie, groupement de 37 pays sous l'égide de la Chine*) ;
- Une proposition de « Copenhague agreed outcome » (*Etats-Unis*).
- En parallèle, un groupement d'ONG a proposé un projet de « Traité de Copenhague ».

7.1 - Echancier et cadrage de la négociation

o Les diverses échéances d'ici Copenhague dans les deux processus parallèles de négociation (AWG-KP et AWG-LCA)

Entre septembre et décembre, le calendrier des négociations se resserre : la présidence de l'AWG-LCA espère conclure la 9^{ème} session de négociation à Bangkok avec la publication d'un texte de négociation fortement allégé, grâce à la fusion des paragraphes semblables. Le travail d'élimination devrait commencer informellement, et se poursuivre très sérieusement à Barcelone en novembre. A Copenhague enfin, la négociation aura lieu au niveau des responsables politiques dans les derniers jours.

Les discussions ont jusqu'à présent contourné la question de la forme institutionnelle de l'accord. Ces dernier mois, le refus persistant des Etats-Unis de signer le Protocole de Kyoto a totalement désorganisé la négociation.

Le processus est confronté à deux difficultés :

- L'incertitude quant au type de texte juridique : amendement à la Convention, nouveau Protocole, accord d'une autre nature...
- Le temps vient à manquer pour l'élaboration d'une architecture complète.

7.2 - Les propositions de Protocole, d'amendement et de traité

Divers propositions ont été formulées concernant ce nouvel accord :

Proposition d'amendement au Protocole de Kyoto de la Chine +37 pays

Rajout à l'article 3 qui précise l'objectif global de -5% des émissions d'ici 2012 :

- Les parties de l'annexe I réduiront leurs émissions de 40% d'ici 2020 ;
- Le principe de responsabilité historique (1850-2005) régira la répartition des efforts ;
- Les négociations sur les objectifs de la période B commenceront avant la fin de la période A.

Rajout d'une nouvelle colonne dans le tableau de l'annexe B (sur la base de l'année 1990) avec notamment:

- L'Australie se voit assigné un objectif de -11% et la Nouvelle Zélande -16%,
- Au Canada est assigné -23% et aux Etats-Unis -26%,
- Au Japon -19% et à l'UE -28%.

L'amendement entrera en vigueur si ¾ des Parties au Protocole de Kyoto l'acceptent.

Il est évident que de nombreux pays seront dans la totale impossibilité de réaliser la performance attendue dans un délai si bref.

Proposition d'amendement au Protocole de la Nouvelle Zélande

NB. Cette proposition est valable dans le cas où le Protocole de Kyoto serait maintenu pour la deuxième période. Dans l'idéal cependant, la Nouvelle Zélande est pour un nouveau traité qui couvrirait les engagements des pays en développement et des pays développés.

- Les engagements seront applicables une fois que les instruments définis par l'AWG-LCA entreront en vigueur ;
- Utilisation des crédits d'émissions générés par REDD, les NAMAs et les mécanismes de flexibilité pour atteindre les objectifs ;
- Révision de l'annexe B => annexe C : même tableau pour les engagements (QELRC) des pays de l'annexe I et les engagements des pays non annexe I (NAMAs par exemple) ;
- Création d'un mécanisme d'échange et de crédit pour les NAMAs pour les pays non annexe I (à participation volontaire ; selon une approche sectorielle).

Cette proposition tente de globaliser la discussion sur les engagements de la 2^{ème} période du Protocole de Kyoto avec les contributions des pays non annexe 1 et les instruments. Elle n'aborde pas le problème posé par les Etats-Unis.

Proposition d'amendement au Protocole par l'Australie

- Plans nationaux (*national schedules*) de NAMAs (unilatéraux ou soutenus) ;
- Pays développés : engagement de réductions domestiques ;
- Pays en développement « capables » : engagement de déviation de la trajectoire BAU ;
- Création d'un marché carbone forestier pour ceux qui le souhaitent ;
- Possibilité d'un mécanisme de crédit sectoriel pour les « no-lose targets », si les pays non annexe I l'acceptent, afin de financer une partie de leurs NAMAs ;
- Inclusion (négociable) du CCS dans le MDP ;
- Les émissions maritimes et aériennes ne doivent pas faire partie des objectifs d'atténuation des pays annexe I, mais d'un accord à part, avec un objectif d'atténuation sectoriel.

Les textes de négociation rédigés sous forme juridique

Le Costa Rica a réécrit le texte de négociation sous la forme d'un Protocole. Toutes les options cohérentes avec le mandat de la mise en œuvre de la convention y sont répertoriées. Il suffirait de « rayer la mention inutile ». Le Costa Rica propose ainsi un outil de travail pour les négociations, en simplifiant les propositions sur la table et en leur donnant une forme juridique.

Les Etats-Unis ont fait un exercice similaire mais, à la différence du Costa Rica, ils n'ont pas déterminé la forme juridique de l'accord. Le texte a cependant une forme légale, et contient différentes options et objectifs proposés par les pays.

Un groupement d'ONG a proposé un processus complet.

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 une institution extrêmement centralisée 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.

La ratification d'un nouveau traité semble à ce jour difficile puisque les délais sont trop courts et que les pays souhaitent éviter un rejet de ratification d'un nouveau traité par les Etats-Unis.

7.3 - L'architecture générale

○ La nature du prochain accord

● **Les options**

Officiellement, les négociations sur la forme légale de l'accord post-2012 n'ont pas commencé. Pour l'heure, la formule proposée par le Plan d'Action de Bali « *agreed outcome* » fait consensus mais surtout parce que le terme ne définit ni la forme juridique de cet « *outcome* » ni son contenu. Un grand nombre d'options ont été mises sur la table :

- De simples décisions de la CdP (CNUCC) ou de la CMP (Kyoto), c'est-à-dire des textes qui ne nécessiteraient pas de ratification par les parlements nationaux,
- Des amendements à la Convention de Rio,
- Des amendements au Protocole de Kyoto,
- Des amendements des annexes du Protocole ou de la Convention,
- Un nouveau Protocole rattaché à la Convention,
- Un nouveau traité,
- Un simple accord politique.

● **Les décisions des parties de la CdP ou/et de la CMP**

Les décisions permettent l'application/la mise en œuvre effective de la Convention/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.

● **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/préciser l'objectif de la Convention, modifier ou créer des institutions/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.

L'amendement des annexes du Protocole ou de la Convention, qui requière un vote favorable des $\frac{3}{4}$ des Parties, s'appliquera à toutes les parties, à moins qu'elles n'objectent formellement.

Lors de la conférence de Bali, les pays se sont accordés sur le fait que la révision de l'article 9 du Protocole ne devait pas impliquer ou mener à de nouveaux engagements pour une ou plusieurs Parties. Les amendements sont donc en pratique limités.

Pour ce qui concerne l'annexe B du Protocole – les engagements chiffrés des pays-, l'amendement ne peut se faire sans le 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.

● **Un nouveau Protocole**

La Convention permet dans son article 17 l'adoption d'un nouveau Protocole en cas de consensus de toutes les Parties à la CNUCC. 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 compléterait-il le Protocole de Kyoto ou le remplacerait-il ?

● **Un nouveau traité**

L'élaboration d'un nouveau traité semble improbable à ce stade car cela reviendrait à élaborer un texte ayant même force que la Convention de Rio. D'une part, l'option a été peu évoquée dans les négociations et d'autre part, le travail à fournir serait énorme et le calendrier très contraint des négociations ne permettraient pas l'élaboration, l'adoption et la ratification d'un traité avant fin 2012.

● **La mise en œuvre suivante**

Il doit être clair qu'en aucun cas la CdP de Copenhague ne sera conclusive. Le Protocole de Kyoto, accord juridique abouti, n'a pu être mis en application qu'après les accords de Marrakech. Préparer les modalités de mise en œuvre, rassembler les financements, définir les règles d'allocation prendra dans tous les cas du temps. La mise en place de cet accord nécessitera donc au moins toute l'année 2010 pour être effective.

- ***Un simple accord politique***

Il est évident que, plus le temps avance, plus la capacité d'élaborer un traité, un protocole ou tout autre accord juridique s'amenuise grandement.

L'hypothèse la plus vraisemblable serait donc celle d'un accord au niveau des chefs de gouvernement et des ministres dans la phase finale de Copenhague qui consisterait en un texte bref de portée politique qui exprimerait les décisions majeures :

- La vision partagée,
- Le niveau d'engagements des pays industrialisés,
- Les dispositifs d'action (PANAs, NAMAs, REDD+, programmes de transferts de technologies),
- Les modes de contribution financière (taxes, prélèvements, contributions volontaires, mécanismes financiers de marché),
- Les montants financiers mis sur la table,
- La nature des formes juridiques (convention, protocole de Kyoto, nouveau protocole...).

Cet accord politique donnerait mandat aux négociateurs de transcrire cet accord dans un texte juridique soit une nouvelle CdP convoquée pour le Sbstat de juin 2010 soit pour la CdP ordinaire de décembre 2010.

Loi WAXMAN-MARKEY: The American Clean Energy and Security Act (ACESA)

Le "Climate Change Bill", proposé par les Sénateurs Waxman et Markey le 21 mai 2009 aux Etats-Unis, est au cœur des débats internes. Un lobbying efficace et une opposition républicaine plutôt farouche ont déjà affaibli le projet de loi, et obligé à des compromis. Après modifications, le projet de loi a été adopté en Juin par le congrès, par 219 voix contre 212, avec le contenu suivant :

Pour atteindre les objectifs suivants...

- une réduction de 17% des émissions GES d'ici 2020, par rapport au niveau de 2005.
- Une réduction de 80% des émissions GES d'ici 2050.

... Les politiques suivantes seront mises en œuvre :

- 20% de l'électricité produite par les entreprises de service énergétique (ESCO) sera propre d'ici 2020 ;
- Diminuer les émissions du secteur charbonnier de 2400 à 2180 MtCO₂ d'ici 2025 avec développement du nucléaire ;
- Un investissement massif dans le développement technologique. D'ici 2025, \$90 milliards seront consacrés aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique ;
- 60 milliards seront investis dans la séquestration du carbone (technologie CCS) ;
- 20 milliards pour le développement des véhicules propres et 20 milliards dans la R&D ;
- Mise en place de standards et de labels sur les économies d'énergie ;
- Protection du consommateur contre la hausse du prix de l'énergie ;
- Marché de permis d'émissions de GES couvrant 85% de l'économie américaine d'ici 2016.
- Un marché carbone opérationnel dès 2012 portant sur les entreprises émettant plus de 25.000 tonnes de carbone par an.
- 80% des revenus des enchères seront alloués aux consommateurs et à des fins publiques, alors que 20% iront au secteur industriel privé.

Le Sénat a reporté l'étude du projet de loi à septembre, retardant le calendrier pourtant extrêmement serré des négociations climat.

L'objectif portant sur les niveaux d'émissions GES en 2020, par rapport au niveau d'émission de 2005, est tombé de -20% à -17% sous la pression politique et industrielle. Cet objectif – pourtant ambitieux pour une période courte – ne permet de réaliser qu'un maigre -4% par rapport au niveau d'émissions de 1990. L'objectif pour 2050 est lui aussi passé de -83% à -80%.

Le sujet de polémique principale porte sur l'allocation des crédits dans le cadre du système « cap-and-trade ». En effet, la loi propose d'allouer beaucoup de crédits au rabais ou gratuitement (jusqu'à 55% des crédits seraient alloués gratuitement pendant 10 à 15 ans). Selon le Sénateur Waxman, cette flexibilité dans l'allocation des crédits est inévitable pour faire passer le projet de loi. En outre, d'une part, il faut protéger le consommateur d'une grosse répercussion du système sur les prix, notamment de l'énergie (d'où une allocation de 30% des crédits pour le secteur électrique) et d'autre part, les allocations gratuites permettent de lutter contre les délocalisations d'entreprises vers les « paradis carbone » (principalement la Chine)²¹.

²⁰ Note bibliographique : tableaux fondées sur les analyses du Centre d'Analyse Stratégique. Notes de veilles de Juin 2009.

²¹ Selon Robert Stavins, l'attribut-clé du système « cap-and-trade » est l'allocation de permis, qu'ils soient mis aux enchères ou distribués gratuitement. Le choix entre les deux options n'influe pas a priori sur la production de l'entreprise et sur les décisions de réduction d'émissions. En effet, le coût de l'émission allouée reste le même. Il y a, en revanche, un coût d'opportunité selon que l'entreprise utilise l'allocation ou qu'elle la revende. Ainsi, le partage des allocations n'influencera pas le coût global du « cap ». Le système présente l'avantage, par rapport à la taxe carbone, de ne pas être sous pression politique. La distribution des allocations sera peut être houleuse mais le système n'en deviendra pas plus coûteux.

La Loi Waxman attribue des allocations aux entreprises de distribution de l'électricité, soumises à une réglementation « coût du service » qui augmenterait avec la loi. La loi Waxman essaie de pallier à ce problème : les consommateurs devraient recevoir des sommes d'argent pour compenser la hausse du prix de l'électricité, plutôt que de baisser les tarifs, et sans ainsi réduire l'incitation à la maîtrise de l'énergie.

Positions internes aux Etats-Unis

Six comités au sein du Sénat – Agriculture, commerce, énergie et ressources naturelles, environnement et travaux publics, finance, relations internationales – ont été impliqués pour retravailler le projet de loi proposé par les Sénateurs Waxman et Markey. Le débat promet d'être serré puisque chaque comité est exposé à la pression de lobbies en conflit. Au sein du Congrès, le projet de loi devra recueillir plus de 60% des votes dans la Chambre Haute ainsi qu'une majorité simple dans la Chambre Basse. Les démocrates y bénéficient d'une faible majorité, sans compter le scepticisme des démocrates sudistes. Les démocrates sont en effet divisés, notamment sur les modalités de distribution des permis d'émission. De leur côté, les républicains ont surnommé le projet « cap n'tax ».

La National Rural Electric Cooperative Association, une des principales concernées par l'ACESA, s'oppose au système d'enchères puisque ce dernier désavantage les petites installations et fait place aux grosses. La Commission Energie est elle aussi divisée sur le sujet.

La Chambre de commerce américaine s'oppose elle à l'ACESA. Elle a publié à cet effet une étude démontrant que la loi entraînerait 1,9 millions de pertes d'emplois et un coût moyen pour les ménages de \$1400 d'ici 2020.

Les ONG critiquent de plus en plus le projet de loi, devenu selon elles une coquille vidée de tout contenu.

Selon l'*Environmental Protection Agency* américaine, les émissions GES devraient être réglementées en tant que polluants dans le cadre du Clean Air Act et non faire l'objet d'un nouveau cadre de réglementation.

Une action américaine morcelée : une politique climatique mettant l'accent sur le développement technologique

