

Commissariat général à la stratégie et à la prospective

LA NOTE D'ANALYSE

10/2013
N° 07

Dominique Auverlot, Blandine Barreau,
département Développement durable

Doha, Varsovie, des conférences de transition vers un accord climatique mondial en 2015 ?

À quelques jours de la conférence de Varsovie sur le climat, on attend des négociations internationales qu'elles s'orientent vers l'ébauche du nouvel accord post-2020, que les États se sont engagés à adopter dans deux ans. Les résultats du dernier sommet sur le changement climatique, organisé à Doha à la fin de 2012, ont pu sembler modestes. La rencontre a cependant réaffirmé l'objectif d'arriver à un accord ambitieux en 2015 et lancé une nouvelle enceinte de négociations *ad hoc*. Reste que les discussions sur le relèvement des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre des États n'ont pas progressé, alors que les promesses actuelles ne laissent pas espérer que la hausse de la température moyenne mondiale soit contenue en dessous du seuil de "non-retour"

de 2°C. Les dissensions existantes montrent d'une part la nécessité d'une Europe unie, qui dialogue avec les pays émergents et en développement afin de préparer en amont les bases d'un nouvel accord *bottom-up*, et d'autre part la nécessité d'avancer dans les discussions sur la notion d'équité. La mise en œuvre de transferts technologiques et financiers suffisants sera capitale pour que les pays en développement puissent réduire leurs émissions, s'adapter aux effets du changement climatique et réparer les pertes et dommages qui en résultent. Dernier impératif, il faudra s'affranchir des difficultés liées à la gouvernance des négociations, dont les décisions doivent (en principe) être adoptées par un consensus des cent quatre-vingt-quinze pays présents. ■

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

- 1 ■ Adopter, lors du Conseil environnement de mars, un "compromis-socle" communautaire, à la fois sur les objectifs de négociations pour la conférence de 2015 et sur les réductions d'émissions, en vue de la conférence de septembre 2014 organisée par le secrétaire général des Nations unies.
- 2 ■ Mener une stratégie diplomatique européenne en matière de climat plus proactive et mieux ciblée, ainsi que le recommande le Conseil européen des affaires étrangères, en s'appuyant sur les pays en développement.
- 3 ■ Afin de répondre aux demandes des pays en développement, donner une interprétation pragmatique et ambitieuse au principe d'équité conduisant à :
 - accélérer la mise en fonctionnement du Mécanisme technologique et du Fonds climat vert ;
 - prévoir des transferts technologiques et financiers qui permettent, selon des priorités clairement définies, de financer les efforts de réduction d'émissions, les aides à l'adaptation et enfin la réparation des pertes et dommages ;
 - déterminer les principes permettant d'accroître la transparence et l'ambition des objectifs de réduction d'émissions.

LES ENJEUX

En 2011, les pays membres de la Convention climat des Nations unies se sont donnés quatre ans pour mettre au point un accord mondial suffisamment efficace pour lutter contre le changement climatique. L'enjeu est de taille : tous les indicateurs signalent l'urgence d'une action concertée au niveau international. Le monde est sur la trajectoire d'une augmentation de la température moyenne globale de plus de deux degrés à la fin de ce siècle pour les scénarios les plus pessimistes⁽¹⁾, et les réductions d'émissions annoncées par les États ne sont pour l'heure pas suffisantes pour éviter des catastrophes irréversibles⁽²⁾. Les bouleversements climatiques ont désormais acquis un caractère tangible : l'Organisation météorologique mondiale estime que 2012 est une "année record pour la fonte des glaces", et la communauté scientifique a révélé que la hausse du niveau des océans, qui atteindrait 3,7 millimètres par an depuis 1993, avait jusqu'à présent été sous-estimée⁽³⁾.

La présente note revient sur le bilan de la rencontre de la dernière conférence climatique, organisée à Doha en 2012, et cherche à déterminer les défis à relever d'ici à 2015, sous la forme d'orientations stratégiques.

DOHA : UNE CONFÉRENCE DE TRANSITION VERS UN NOUVEAU RÉGIME DE NÉGOCIATION

Le bilan de la conférence de Doha doit être lu à la lumière de ses objectifs : les ambitions du sommet étaient limitées, puisqu'il était impossible de parvenir à relever les engagements volontaires des pays en matière de réduction de leurs émissions ou de commencer à négocier les bases du futur accord mondial avant que les enceintes de négociations consacrées ne soient constituées, conformément à la pratique onusienne. La mise en œuvre de la deuxième période du protocole de Kyoto et le lancement des discussions sur le contenu du futur accord mondial, à travers la confirmation du Groupe de travail sur la plateforme de Durban (ou ADP pour *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*) comme unique groupe de négociation, étaient donc les véritables visées de la conférence.

Le lancement d'une deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto

La conférence marque la clôture de la première phase du protocole conçu à Kyoto en 1997 et définitivement adopté à Montréal en 2005. Celui-ci reposait sur une détermination *top-down* des objectifs de réduction d'émissions alloués aux différents pays pour la période 2008-2012 et sur un marché carbone international.

Ce régime s'est vu supplanté par de nouvelles orientations de négociations. L'accord ébauché à Copenhague en 2009 et signé à Cancún l'année suivante correspond à un tout autre mécanisme : il repose ainsi sur les propositions volontaires des pays, dans une forme dite "*bottom-up*", et sur des institutions chargées d'organiser la solidarité internationale (Fonds vert pour le climat, Mécanisme technologique, Plateforme pour l'adaptation).

Cependant, sous l'impulsion de l'Union européenne et de nombreux pays en développement, la communauté internationale a accepté, à Durban, l'ouverture d'une deuxième période du protocole, après l'échéance de 2012. Cette décision était essentielle : c'était en effet la condition nécessaire pour que les pays s'engagent à

1. Source : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), 2013.

2. PNUE (2012), *Gap Report, The Emissions 2012*. Augmentation prévue de 3°C à 5°C au vu des objectifs des pays, bien loin de l'objectif de 2°C déterminé par les climatologues pour avoir une chance sur deux d'éviter un basculement vers des conséquences irréversibles.

3. Sources : Organisation météorologique mondiale (OMM), 2013 et GIEC, 2013.

parvenir à la conclusion, au plus tard en 2015, d'un accord mondial de lutte contre le changement climatique qui entrerait en vigueur en 2020.

Les décisions finales de la conférence de Doha permettent la mise en œuvre de cette nouvelle phase du protocole, par le biais d'un amendement qui assure la continuité juridique entre la première et la deuxième période protocolaire et rend possible la pleine application de la deuxième période dès le premier janvier 2013.

La prolongation des engagements protocolaires permet la survie d'un instrument contraignant dans la régulation climatique mondiale, même si son périmètre est plus réduit que par le passé et si sa portée contraignante est toujours aussi incertaine. Cette deuxième période ne couvre en effet que moins de 15 % des émissions mondiales⁽⁴⁾, après la désaffection de nombreux signataires de la première période. Le Canada, qui a choisi de ne pas s'engager après 2012, échappe ainsi à ses obligations et aux sanctions prévues pour corriger le dépassement des quotas nationaux d'émissions.

La conférence de Doha est également parvenue à préciser un certain nombre de règles de fonctionnement dans le sens des demandes européennes. D'abord, la durée de cette deuxième période est fixée à huit ans, son achèvement coïncidera ainsi avec les échéances du paquet énergie-climat, alors que de nombreux pays en développement souhaitaient l'arrêter à cinq ans. À noter qu'une révision intermédiaire, permettant aux pays de relever l'ambition de leurs engagements et de parvenir à diminuer collectivement leurs émissions de 25 % à 40 % d'ici 2020 (par rapport à 1990), est prévue pour 2014. Par ailleurs, les pays signataires peuvent mettre en œuvre les engagements de la deuxième période protocolaire de manière immédiate au cours d'une phase transitoire, avant l'entrée en vigueur officielle de l'"Amendement de Doha" qui n'interviendra que quatre-vingt-dix jours après son adoption par au moins cent quarante-quatre pays⁽⁵⁾.

En outre, la participation aux mécanismes de flexibilité⁽⁶⁾ est restreinte aux pays participant à la seconde période d'engagement. Enfin, suivant la position européenne,

des dispositions ont été prises pour éviter que l'"air chaud"⁽⁷⁾ – c'est-à-dire 13 milliards de surplus de quotas accumulés par certains pays lors de la première période protocolaire – ne vienne miner l'ambition des nouveaux engagements. Une faible partie des crédits excédentaires de la première période pourra donc être utilisée durant la deuxième période (cf. encadré *infra*). Enfin, les objectifs de réduction des différents pays devront être inférieurs à la moyenne des émissions constatées entre 2008 et 2010 : cette disposition évite que des pays, dont l'économie s'est effondrée depuis les années 1990, n'adoptent des objectifs correspondant à l'état antérieur de leur industrie, sans rapport avec leur situation actuelle. Ces dernières dispositions ont suscité l'opposition de la Russie lors du sommet de Doha. Cette dernière avait par ailleurs décidé dès 2010 de ne pas renouveler ses engagements protocolaires après 2012. L'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan pourraient également faire ce choix.

ENCADRÉ 1 – LE TRAITEMENT DE L'"AIR CHAUD" DANS LA DEUXIÈME PÉRIODE DU PROTOCOLE DE KYOTO⁽⁸⁾

Afin d'éviter qu'un État n'adopte des objectifs de réduction d'émissions insuffisamment ambitieux par rapport à ses émissions actuelles, il a été décidé⁽⁹⁾ que les quotas accordés en seconde période ne dépasseraient pas la moyenne des émissions nationales sur la période 2008-2010. Cette disposition implique que les États ayant adopté des objectifs peu ambitieux sur la période 2013-2020 [notamment ceux qui les formulent par référence à l'année 1990, et dont les émissions se sont effondrées depuis] "annulent", selon le terme retenu dans l'accord, les quotas correspondant à la différence entre les engagements pris et les émissions moyennes du pays de 2008 à 2010. D'autre part, une limite a été posée sur le report de quotas ou de crédits (issus de mécanismes compensatoires) résultant de la première période d'engagement, c'est-à-dire de l'"air chaud" accumulé de 2008 à 2012. Les pays peuvent utiliser ces unités pour satisfaire leurs engagements dans la période suivante, sous certaines conditions. D'abord, les règles d'utilisation des unités excédentaires dépendent de leur nature. Ainsi, les crédits issus de mécanismes de compensation (Unités de réduction des émissions ou URE pour la Mise en œuvre conjointe et Unités de réduction certifiée des émissions ou URCE pour le Mécanisme de développement propre)

4. 36 pays se sont engagés dans des objectifs contraignants dans le cadre de la seconde période du protocole de Kyoto : l'Australie, les vingt-huit États membres de l'Union européenne, la Croatie, l'Islande, la Norvège, la Suisse, le Kazakhstan, la Biélorussie et l'Ukraine. À l'issue des négociations de Doha et notamment des décisions adoptées sur la question de l'"air chaud", ces trois derniers pays ont évoqué leur intention de ne pas se conformer aux objectifs contraignants du protocole. À noter que le Japon, le Canada (retrait en 2012), la Nouvelle-Zélande et la Russie, participants de la première période d'engagement, n'ont pas renouvelé leur participation.

5. Soit les trois quarts des 192 pays parties au protocole.

6. Notamment le Mécanisme de développement propre (MDP), qui permet à un pays ayant accepté de respecter un quota dans le cadre du protocole de compenser une proportion limitée d'émissions en investissant dans des projets permettant de diminuer les émissions de GES des pays en développement. Il est prévu que les modalités de mise en œuvre du MDP pour la deuxième période d'engagement, sur lesquelles les pays ont été consultés, soient déterminées lors de la COP de Varsovie, en 2014.

7. Cet "air chaud" concerne les pays de l'ex-URSS, dont les émissions ont chuté drastiquement après la dissolution de l'Union.

8. Voir sur ce sujet Morel R. (2013), *Comment les négociateurs ont traité la question de l'air chaud pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto*, CDC Climat Recherche, février.

9. Art. 7^{ter}, décision FCCC/KP/CMP/2012/L.9.

peuvent être utilisés dans la limite de 2,5 % des quotas attribués au pays pour la période en cours. Les règles sont différentes pour les quotas d'émissions alloués au pays en début de période (ou Unités de quantité attribuée-UQA), qui abondent un "compte de réserves d'unités excédentaires" ("Previous Period Surplus Reserve") que tous les pays participant à la seconde période d'engagement sont appelés à créer dans leur registre national, afin d'accueillir les crédits restant en surplus après une période d'engagement. Le recours à ce compte de réserves est uniquement possible dans le cas où le pays dépasse son objectif de seconde période – sachant qu'il doit avant tout respecter une limite correspondant à ses émissions en 2008-2020. Par ailleurs, des dispositions ont été prises pour empêcher l'accumulation d'"air chaud" : un pays peut acquérir des unités issues du compte de réserve d'un autre pays pour les transférer sur son propre compte, mais la quantité achetée doit rester en deçà de 2 % de l'objectif qui était le sien au cours de la première période d'engagement protocolaire. En outre, six pays signataires de la seconde période (l'Australie, l'UE, le Lichtenstein, Monaco, la Norvège et la Suisse), ainsi que le Japon, se sont engagés à ne pas acquérir de quotas d'"air chaud".

La conférence de Doha lance la réflexion sur le futur accord mondial

La conférence de Doha a formellement clos les travaux des groupes AWG-KP⁽¹⁰⁾ et AWG LCA⁽¹¹⁾, respectivement créés en 2005 et 2007 pour organiser les négociations des signataires du protocole de Kyoto et des parties à la Convention climat sur le régime climatique post-2012. Cette structure duale, critiquée pour la lenteur qu'elle induisait dans les discussions, a néanmoins permis de préparer l'accord de Cancún ainsi que la deuxième phase du protocole.

Le Groupe de travail spécial sur la plateforme de Durban pour une action renforcée⁽¹²⁾ est désormais l'unique instance de négociations, dont le but est de préparer l'accord post-2020, notamment sur le relèvement des objectifs nationaux de réduction d'émissions actuels.

Si le sujet n'a pas été traité en profondeur lors des discussions de Doha, les débats de forme ont commencé sur le calendrier à adopter et sur ses principales étapes : la version définitive du texte de négociation devra être prépa-

rée avant mai 2015. Un programme de travail a été esquissé : les options qui peuvent permettre de rehausser les objectifs doivent être explorées en 2013 et un projet de texte d'accord mondial sera présenté à la fin de 2014. Par ailleurs, les premières politiques d'atténuation (NAMA pour *Nationally Appropriate Mitigation Action*) des pays en développement, notamment nécessaires pour déterminer les transferts technologiques et financiers que la communauté internationale devra assurer, ont été inscrites dans une première version du registre international prévu à cet effet⁽¹³⁾.

Les débats sur la solidarité internationale se poursuivent mais restent infructueux

La question de la solidarité financière des pays développés à l'égard des pays en développement prévue par la Convention climat a largement fait débat au cours de la conférence, et laisse augurer des blocages dans les négociations à venir.

Si le Fonds climat vert, institution créée à la suite du sommet de Cancún en 2010, prend forme, il est encore loin d'être opérationnel.

Avec l'élection de Hela Cheikhrouhou, ancienne directrice du département de l'énergie, de l'environnement et du climat au sein de la Banque africaine de développement, le Fonds est désormais doté d'une directrice. Il a également une existence physique, depuis l'installation de son siège à Songdo, en Corée du Sud. Mais son programme de travail et son *business model* restent encore flous : son conseil d'administration s'est pour l'heure entendu sur la nécessité de lancer un appel à désignation des "points focaux" ou "autorités nationales" qui seront les relais du Fonds dans les pays en développement (PED), ainsi que d'avancer sur la définition des critères liés aux prêts concessionnels ou aux dons opérés par le Fonds. Les voies d'accès des entreprises privées au Fonds ont en revanche été partiellement éclaircies avec la décision de créer une "Facilité pour le secteur privé", dotée d'une entité consultative *ad hoc*, afin de soutenir les projets portés par des entreprises, notamment dans les pays en développement.

10. L'AWG-KP – Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol – avait été créé, en 2005, au lendemain de l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto pour définir les objectifs de l'après-2012. Le lancement à partir du premier janvier 2013 d'une deuxième phase du protocole répond à son but initial, même si la négociation a pris plus de sept années, ce dont nul ne se doutait au départ.

11. L'AWG LCA – Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention – était né à Bali en 2007, en même temps que le Plan d'action de Bali, et était destiné à préparer la conférence de Copenhague. Malgré l'échec de ce sommet, ce groupe a conduit à ce que plus de 80 pays prennent des engagements de réduction de leurs émissions à la suite de l'accord de Cancún. De plus, il aura permis la création des nouvelles institutions prévues dans ce cadre.

12. Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP).

13. http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/6945.php.

Par ailleurs, les chefs d'État et de gouvernement s'étaient engagés en 2009 à fournir 30 milliards de dollars d'aide aux pays en développement pour le financement de l'adaptation au changement climatique, de la réduction des émissions et de la protection des forêts de 2010 à 2012 (financement "fast start"). Ces financements devraient atteindre par la suite 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020.

Les promesses ont été tenues concernant le financement de court terme : en juin dernier, les pays développés avaient versé 39 milliards de dollars, dont 35,9 milliards de dollars sont issus de sources publiques et 3 milliards de sources privées⁽¹⁴⁾. **Mais les analyses disponibles témoignent du manque de transparence des transferts du fait de la grande hétérogénéité de leurs méthodes de reporting.** Elles montrent également un déséquilibre entre les financements dédiés à l'atténuation des émissions (71 % des financements sont dédiés à des solutions de lutte contre la déforestation, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de déploiement d'énergies bas carbone, etc.) et ceux dédiés à l'adaptation aux effets du changement climatique (21 % sont dédiés à la construction d'infrastructures et de capacités administratives)⁽¹⁵⁾. La communauté internationale s'était pourtant engagée à répartir équitablement les fonds ; cette dissymétrie pénalise les pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique, qui se sentent par ailleurs lésés par la lenteur de la mise en œuvre du projet de Comité pour l'adaptation et attendent beaucoup de la création d'un groupe de travail pour traiter la question des "pertes et préjudices" annoncée à Doha.

Enfin, la crise économique a pesé sur les négociations de Doha : **les pays développés ne se sont pas engagés sur une somme pour la période 2013-2015**, malgré les demandes des PED d'un financement intermédiaire de 60 milliards de dollars d'ici 2015. Ces requêtes n'ont pas été entendues, et seul l'équivalent des sommes versées en 2012 a été promis, soit 10,4 milliards de dollars, sous diverses formes. L'accord de Doha se contente d'une déclaration enjoignant les pays donateurs à maintenir jusqu'en 2025 le niveau actuel des financements au

niveau annuel moyen du financement "fast start". Cette position est loin de satisfaire les pays en développement qui demandaient leur doublement. La Chine avait proposé un compromis demandant que soit établi un calendrier des versements des pays développés pour atteindre 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Cette solution, dont l'architecture aurait été conforme au fonctionnement *bottom-up* du futur accord, permettait de trouver un compromis à Doha.

Elle a cependant été rejetée. Les États-Unis et le Japon ont eu gain de cause sur le sujet du financement : considérant que les promesses relatives aux soutiens financiers "fast start" et à la fixation d'un objectif pour 2020 étaient suffisants, ces derniers ont défendu l'idée qu'aucun compromis supplémentaire, notamment sur des objectifs chiffrés, n'était pour l'heure nécessaire. Le blocage des discussions sur le financement et ses conséquences sur les positions adoptées par les pays émergents et en développement constitueront un point important de la préparation de l'accord de 2015, notamment parce que le rejet de la proposition chinoise est ainsi interprété comme le signe de la mauvaise volonté des pays développés à honorer leurs engagements.

En mai dernier, la Chine a d'ailleurs accentué la pression qu'elle exerce sur les pays développés à ce sujet, en demandant qu'ils abondent le Fonds climat vert avant 2014⁽¹⁶⁾. Pékin a également à cœur d'éviter une interruption des transferts à partir de 2013, date à laquelle les financements de long terme devaient prendre le pas sur le financement "fast start", et réclame que les pays développés publient lors de la Conférence des parties (COP) de Varsovie un calendrier précis de leurs versements, qui doivent atteindre 100 milliards de dollars en 2020, et qu'une comptabilité fine et transparente des transferts financiers soit mise en place⁽¹⁷⁾. L'argumentation de la Chine et de nombreux pays en développement (PED) repose d'une part sur la responsabilité historique des pays industrialisés dans les dérèglements du système climatique mondial et, d'autre part, sur l'engagement de ces derniers, dans la Convention climat, à soutenir financièrement les efforts de lutte contre le changement climatique des PED.

14. Source : Climate Analytics (2013), "Cashing-up At the end of Fast Start Finance: What can we learn for long-term finance?" Policy Brief, juin.

15. Source : *ibid.* À noter que 8 % du total correspond aux financements dont l'analyse n'a pu déterminer avec précision s'ils relevaient de l'atténuation ou de l'adaptation, du fait du caractère imprécis des rapports publiés par les pays donateurs.

16. *Via* des contributions directes issues des finances publiques, lesquelles pourront être complétées par des ressources privées et par les revenus issus de marchés carbone.

17. Voir la communication officielle intitulée *China's Submission on Long-term Finance*, mai 2013.

Concernant la mise en œuvre de transferts technologiques internationaux⁽¹⁸⁾, le Mécanisme technologique, responsable de leur organisation, met également du temps à prendre une forme opérationnelle. Pour l'heure, un consortium d'organismes mené par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a été sélectionné comme hôte du Centre et réseau des technologies climatiques (organe opérationnel du mécanisme)⁽¹⁹⁾ et un conseil consultatif a été constitué. Le fonctionnement et la nature des échanges entre les antennes régionales, le Centre et son conseil consultatif demandent encore à être précisés.

La question des “pertes et dommages” prend de plus en plus d'importance dans la négociation

La notion de “pertes et dommages” correspond aux réparations des préjudices causés par le changement climatique, que ni les efforts mondiaux d'atténuation d'émissions ni les politiques d'adaptation ne pourront prévenir. Le sujet a occupé les dernières heures des négociations de Doha : il était porté par les pays les moins avancés et les petits États insulaires, qui en ont fait une demande récurrente. Le président du Palaos⁽²⁰⁾ proposait ainsi en 2012 que la Cour internationale de justice reconnaisse les dommages liés au changement climatique.

L'expression est apparue en 2007, dans le Plan d'action de Bali, qui prévoit la création d'un programme de travail sur le sujet, sous l'égide de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre de la Convention. Trois ans plus tard à Cancún, les parties ont défini plus explicitement les pertes et dommages⁽²¹⁾ et lancé un programme de travail *ad hoc*, afin de formuler des recommandations lors de la COP de Doha.

Cette dernière a décidé de prolonger le mandat du programme de travail sur le sujet, et a ouvert la voie à la création d'une institution internationale susceptible d'organiser l'assistance internationale. La présidence saoudienne a donc réussi à dépasser l'opposition des États-Unis à la prolongation des travaux du programme et à la création d'un “mécanisme international” demandée par les PED (G77, pays les moins avancés-PMA, Groupe africain...). Le compromis repris dans la décision de la COP évoque “l'établissement, lors de la COP 19 [de Varsovie],

d'arrangements institutionnels, comme un mécanisme institutionnel et ses fonctions et modalités”, mais évite d'évoquer des “compensations”, terme refusé par les États-Unis au motif qu'il sous-entend une responsabilité légale des pays développés, et de s'engager dans un principe obligatoire de remboursement.

Les décisions de Doha prévoient également d'étudier les besoins des PED et de réunir un groupe d'experts.

La compensation des pertes et dommages liés au changement climatique peut atteindre des dizaines et des dizaines de milliards de dollars chaque année et explique ainsi la réticence des États-Unis ou de la Grande-Bretagne à s'engager sur cette voie. Ce point devra néanmoins être traité dans le futur accord climatique mondial.

QUEL CHEMIN VERS UN NOUVEL ACCORD MONDIAL ?

La conférence de Doha a été relativement peu médiatisée, rassemblant, selon un membre de la délégation française, “plus de ministres que de journalistes”. Elle se distingue en cela de la conférence de Copenhague, qui avait focalisé l'attention médiatique et déçu de trop nombreuses attentes. Conséquence des contextes économique et politique (arrivée de nouveaux dirigeants, crise économique, etc.), les acteurs majeurs des négociations, la Chine, l'Inde et les États-Unis, s'y sont montrés relativement en retrait, ne faisant entendre leurs voix que sur les sujets qu'ils estimaient hautement stratégiques. **Les deux années qui nous séparent de 2015 seront donc décisives après cette conférence de transition, qui a structuré les négociations et posé les bases d'un calendrier. Elles devront d'une part conduire à rendre opérationnelles les différentes institutions décidées à Cancún, Durban et Doha (Mécanisme technologique, Fonds vert, Mécanisme pour l'adaptation du protocole de Kyoto...), à préparer la révision des objectifs actuels de réduction des émissions, et enfin à jeter les bases d'un accord post-2020 “équitable” et ambitieux en termes de réduction des émissions et d'action pour l'atténuation et pour l'adaptation aux impacts du changement climatique.**

18. Dans son rapport spécial intitulé *Questions méthodologiques et technologiques dans le transfert de technologie* (2000), le GIEC définit le transfert de technologies comme “un vaste ensemble de processus qui englobent les échanges de savoir-faire, de données d'expérience et de matériel pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements et ce, parmi différentes parties prenantes [...]”. Voir Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013), “Intensifier et réorienter les transferts de technologies bas carbone pour lutter contre le changement climatique”, *La note d'analyse*, n° 6, octobre.

19. *Ibid.* et le site <http://www.unep.org/climatechange/ctcn/>.

20. La république des Palaos est un pays d'Océanie situé en Micronésie, dans l'océan Pacifique. Elle regroupe un ensemble d'îles, organisé en seize États, qui compte un peu moins de 21 000 habitants.

21. L'expression désigne les impacts “d'événements météorologiques extrêmes et d'événements au déroulement lent”, parmi lesquels l'élévation du niveau de la mer, la hausse des températures, l'acidification des océans, la fonte des glaciers, la salinisation, la perte de biodiversité, la désertification, la déforestation... [Décision 1/CP.16, note de bas de page accompagnant le paragraphe 25].

Le risque d'une Europe divisée et esseulée

Au cours des vingt années qui ont vu se dérouler les négociations climatiques, l'Union européenne n'a que rarement réussi à exercer un leadership sur leur issue. En 2009, lors de la conférence de Copenhague, qui devait ébaucher les contours du régime climatique post-2012, elle avait été tenue à l'écart des discussions finales entre les États-Unis et les pays émergents. Cependant, deux ans plus tard, à Durban, l'Union était parvenue à rallier une centaine de PED – notamment les pays les moins avancés, les membres du Groupe africain et de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) – en plaidant pour la conclusion d'un nouvel accord en 2015.

Mais sur certains sujets, il n'existe pas de position communautaire claire. Ainsi, lors de la conférence de Doha, les ministres des Finances européens ne s'étant pas entendus sur une offre communautaire chiffrée en matière de transferts financiers à l'intention des PED, plusieurs États membres (l'Allemagne, le Danemark, la France, le Royaume-Uni et la Suède) ont formulé leurs propositions individuelles, pour les années 2013, 2014 ou 2015⁽²²⁾. Par ailleurs, l'Union a mis beaucoup de temps à trouver une position commune sur la question de l'"air chaud" (cf. *supra*). Ce n'est qu'à la fin de la deuxième semaine de négociations qu'un compromis a été trouvé avec la Pologne, qui tenait à conserver les quelque 800 millions de quotas qu'elle a accumulés de 2008 à 2013, alors même que la législation européenne interdit l'utilisation de surplus de quotas pour remplir l'objectif de réduction d'émissions communautaire (- 20 %) d'ici 2020. Au final, Varsovie a accepté un report du surplus de quotas encadré par différentes règles limitant la formation de "réserves d'air chaud" (cf. encadré *supra*), tandis que les États membres se sont engagés à ne pas acheter de surplus de quotas.

Ces écarts pourraient se convertir en véritables dissensions au cours des mois à venir, qui verront les États membres ouvrir une discussion sur l'opportunité de "remonter" le niveau de l'objectif communautaire à 2030.

Par ailleurs, l'insatisfaction de nombreux PED vis-à-vis du soutien financier de l'ensemble des pays dévelop-

pés a remis en question leur ralliement à la position européenne, lequel avait contribué à forger une ambition à l'accord final du sommet de Durban. Au niveau français, la déclinaison de l'initiative française pour un accès de tous à l'énergie en Afrique prend par ailleurs du retard. Le groupe des "Like Minded Developing Countries"⁽²³⁾, qui rassemble beaucoup des PED et pays émergents les plus actifs dans les négociations, semble en revanche avoir renforcé son unité. L'effritement de l'alliance de Durban affaiblit le message que l'UE souhaite porter en faveur de la hausse de l'ambition des engagements nationaux.

Enfin, l'incapacité de l'Union à réformer son marché de quotas afin d'endiguer la baisse du prix de la tonne carbone pourrait affaiblir un peu plus sa crédibilité dans les négociations mondiales.

ENCADRÉ 2 – LES RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS À L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (OACI) : L'UNION EUROPÉENNE DE PLUS EN PLUS ISOLÉE ?

L'UE a prévu d'étendre en 2012 le marché carbone communautaire au secteur aérien, notamment aux vols internationaux au départ ou à l'arrivée d'aéroports européens. Cette mesure avait entraîné les protestations de nombreux pays développés ou en développement, dont les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie. New Delhi et Beijing ont d'ailleurs interdit à leurs compagnies nationales de participer au marché européen de quotas. Dans sa 38^e Assemblée générale, qui s'est tenue à l'automne 2013, l'OACI a décidé de plafonner en 2020 les émissions de l'aviation à leur niveau actuel et de créer à cette date un marché de quotas, allant dans le sens des propositions de l'Union européenne.

Mais, revers significatif pour cette dernière, les États-Unis, les pays émergents et en développement ont obtenu que le texte limite la latitude laissée à l'Union européenne pour intégrer entre-temps les vols internationaux au périmètre du système communautaire d'échange de quotas d'émissions. Pour ce faire, il est en effet prévu d'obtenir le "consentement mutuel" de l'ensemble des pays, suivant la proposition américaine, et de tenir compte des "capacités" des différents pays, notamment des PED.

22. Les propositions officielles de ces cinq États membres, ainsi que celles de la Commission européenne, atteignent plus de 6 milliards de dollars.

23. Bolivie, Chine, Cuba, Équateur, Égypte, Inde, Mali, Malaisie, Nicaragua, Philippines, Arabie saoudite, Thaïlande, Venezuela.

Tenir compte de l'exigence d'équité des pays en développement

Vers un partage du fardeau équitable ?

Les questions de la répartition des efforts d'atténuation entre les pays, de leur caractère contraignant ou non, ainsi que de l'actualisation de la différenciation élaborée en 1992 dispensant les pays émergents d'obligations en la matière constituent l'un des volets majeurs et les plus difficiles à traiter, des négociations.

Les négociations achoppent en effet sur l'actualisation de cette répartition, pour l'heure définie selon le "principe de responsabilité commune mais différenciée" adopté lors du premier Sommet de la Terre (Déclaration de Rio, 1992). Le partage du fardeau actuel, qui a été marqué par la division entre pays riches et pays pauvres et qui attribue des objectifs de réduction aux seuls pays développés de l'époque, est à reconsidérer : la Chine est devenue le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, les pays émergents devraient en toute vraisemblance être les principaux émetteurs dans les décennies à venir. La participation de ces pays à l'effort mondial d'atténuation est donc indispensable, mais la question est épineuse car les enjeux de développement économique et de lutte contre la pauvreté restent prépondérants pour ces acteurs (cf. encadré *infra*). Par ailleurs, les États-Unis ont toujours refusé d'adopter des engagements dans le cadre du protocole de Kyoto : comme la Chine, ils devront proposer des objectifs plus ambitieux que ceux qu'ils annoncent pour que la coopération climatique mondiale atteigne son but.

De nombreuses formules de répartition des efforts tenant compte de principes d'équité peuvent être envisagées, selon le poids économique ou démographique des pays, ou encore selon leur responsabilité passée ou future aux perturbations climatiques. Le débat reste ouvert, en grande partie parce que les préoccupations relatives à la compétitivité économique, elle-même liée aux coûts de l'énergie, limitent la portée du dialogue entre les pays.

En 2011, c'est cette même question qui a suscité l'opposition de l'Inde au projet d'accord de la conférence de Durban, et qui a failli empêcher l'adoption du compromis final⁽²⁴⁾.

Les négociations internationales n'ont jusqu'ici pas réussi à résoudre le problème, sur lequel se cristallisent les positions des acteurs. Les pays en développement les plus vulnérables (pays de l'Union africaine et petits États insulaires) militent désormais pour que les pays émergents adoptent des engagements contraignants au même titre que les pays développés. Mais la Chine et les États-Unis refusent tous deux d'adopter des objectifs contraignants sans engagement préalable de la part de l'autre principal émetteur mondial et l'Inde défend toujours officiellement l'idée d'une répartition "par tête" des émissions, solution à laquelle ni Pékin ni Washington ne souhaitent adhérer.

ENCADRÉ 3 – LA POSITION DE L'INDE SUR LE "PARTAGE DU FARDEAU CLIMATIQUE"

L'Inde occupe une position particulière dans les négociations. Économie en développement, elle est confrontée à des défis majeurs en termes de lutte contre la pauvreté : le pays concentre le quart de la population mondiale sous-alimentée⁽²⁵⁾. Par ailleurs, ses émissions actuelles de GES restent relativement limitées (5 % des émissions mondiales). Au rythme de 1,4 t CO₂e par an, chaque Indien émet dix-sept fois moins qu'un Américain et trois fois moins que la moyenne de la population mondiale⁽²⁶⁾. Mais avec un mix électrique dominé à 68 % par le charbon et un rattrapage économique amorcé dans les années 1990, le pays doit devenir l'un des principaux émetteurs mondiaux de GES. De 1990 à 2010, ses émissions ont doublé, à un rythme de croissance comparable à celui de la Chine, et devraient représenter 10 % des émissions mondiales d'ici à 2035. Les pays développés et nombre de pays en développement demandent donc à New Delhi d'adopter des objectifs d'atténuation ambitieux.

Si elle reste intransigeante, la position indienne sur la répartition mondiale des efforts de réduction a évolué au cours des négociations climatiques. Elle reposait à l'origine sur trois prérequis : la mesure des émissions en stock et non en flux – afin de tenir compte de la responsabilité historique des pays développés –, l'allocation des émissions *per capita*, et une distinction des droits à polluer ("émissions de survie" des PED contre "émissions de luxe" des pays développés) conduisant à dispenser les pays émergents et en développement d'obligation d'atténuation. De telles obligations auraient été une forme de "colonialisme environnemental"⁽²⁷⁾ pour les *think tanks* influents qui ont contribué à élaborer la position indienne. L'adoption d'engagements contraignants reste une ligne

24. Centre d'analyse stratégique [2012], "De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques" *La note d'analyse*, n° 279, septembre.

25. Soit 217 millions de personnes. Source : FAO [2012], *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*.

26. Source : International Energy Agency (AIE) [2012], *CO₂ Emissions from fuel Combustion-Highlights* (édition 2012 actualisée en 2013).

27. Voir Agarwal A. et Narain S. [1991], *Global Warming in an Unequal World: A Case of Environmental Colonialism*, Centre for Science and Environment.

rouge pour les négociateurs indiens, mais l'élargissement récent du débat sur la réponse à apporter au changement climatique, au-delà des cercles diplomatiques à la société civile indienne dans son ensemble (médias, ONG et entreprises), a fait émerger l'idée que des politiques de réduction d'émissions permettraient de générer des "cobénéfices" économiques⁽²⁸⁾. Les négociations internationales s'orientant à présent vers un régime basé sur l'engagement volontaire des pays, la principale demande de l'Inde concerne la prise en compte d'un principe d'"équité" dans le futur régime climatique. Les élections législatives prévues en 2014 seraient susceptibles par ailleurs d'occasionner un changement de gouvernement au profit de la principale coalition d'opposition (le Bharatiya Janata Party-BJP) : ce facteur d'incertitude pourrait à court terme fragiliser la position indienne dans les négociations et, à plus long terme, marquer une évolution diplomatique.

Cependant, les positions des acteurs pourraient évoluer plus favorablement.

À Durban, la Chine avait annoncé, au début de la deuxième semaine de conférence, qu'elle acceptait l'idée d'un accord mondial contraignant qui se concrétiserait à partir de 2020.

Le responsable de l'équipe de négociation américaine s'est, par ailleurs, dit prêt à aborder la question de l'équité lors de la COP de Doha.

Si les canaux diplomatiques indiens restent pour l'heure sur la demande d'une répartition d'émissions par tête, combinée à une dispense d'obligation des pays émergents et des PED, différents centres de recherche et *think tanks* influents développent l'idée que la répartition des réductions d'émissions et les politiques climatiques permettraient des "cobénéfices" économiques et sociaux⁽²⁹⁾ (voir encadré). **Le gouvernement indien, qui a annoncé un objectif d'amélioration de l'intensité énergétique de l'économie (- 20 % à - 25 % des émissions de GES rapportées au PIB), trouve par ailleurs un double intérêt à réaliser la transition énergétique.** D'une part, la diminution de la consommation d'énergies fossiles permettrait d'améliorer la sécurisation de l'approvisionnement énergétique national, une préoccupation explicitement liée à l'adoption du Plan climat national dans un discours du ministre des Finances indien en 2008. D'autre part, **l'Inde est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles** : en 2012, les inondations occasionnées par une mousson hors norme ont déplacé 7 millions de personnes en provenance notamment du Bangladesh. Le

Nord-Est de l'Inde, déjà très exposé, pourrait voir se multiplier les épisodes critiques avec le débordement des lacs glaciaires de l'Himalaya et la hausse des précipitations occasionnés par le changement climatique.

Le principe d'équité passe également par la mise en œuvre de transferts technologiques et financiers

Un accord mondial intégrant à la fois les principaux émetteurs de GES et des objectifs nationaux d'atténuation à la hauteur du défi climatique **ne pourra être conclu que si les demandes des pays en développement trouvent une issue favorable d'ici à 2015.**

Il sera donc indispensable de **concrétiser les engagements de solidarité internationale** dont il est question depuis la conférence de Copenhague, d'une part à la signature d'un nouvel accord mondial par les pays en développement et émergents et, d'autre part, à l'accélération de la transition énergétique et à l'adaptation au changement climatique des PED.

En 2001, le troisième rapport d'évaluation du deuxième Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avait mis l'accent sur les dégradations naturelles liées au changement climatique, et sur les déroulements désastreux que le phénomène allait impliquer pour les sociétés humaines (insécurité alimentaire, déplacements de populations, etc.). Ce problème, porté dans les négociations par les pays en développement et les ONG, a conduit la communauté internationale à donner une place importante au thème de l'adaptation dans la Feuille de route de Bali (2007). Trois ans plus tard, à Cancún, les pays développés se sont engagés à l'égard des pays en développement à prévoir des financements augmentant progressivement, jusqu'à atteindre 100 milliards de dollars en 2020. Ils se sont également engagés à mettre en place un Fonds climat vert et un Mécanisme technologique destinés à favoriser les transferts de technologies. Pour la plupart, ces promesses de financements ne sont pas opérationnelles.

À Doha, les demandes des pays en développement pour un financement de 60 milliards de dollars de 2013 à 2015 n'ont pas été entendues : alors que, dans le même temps, les États-Unis débloquaient cette somme pour réparer les dommages sur le territoire américain de l'ouragan Sandy.

Jamais ce sentiment d'inéquité entre les pays n'aura été aussi fort que lors du discours du représentant philippin, Naderev Saño, qui a rappelé que le typhon qui venait de

28. Voir Dubash N. (2012), *The Politics of Climate Change in India: Narratives of Equity and Co-Benefits*, Center for Policy Research Climate Initiative, Working Paper, 2012/1, novembre.

29. *Ibid.*

dévaster les Philippines avait causé de nombreux morts, et qui a appelé la communauté internationale à se décider à agir et a souhaité que l'on se souvienne de 2012 comme de l'année où le monde a trouvé le courage de prendre ses responsabilités pour "le futur que nous voulons"⁽³⁰⁾.

Dans ces conditions, il serait illusoire d'espérer la conclusion d'un accord mondial si les questions de financement, de transferts de technologies, de mise en place du Fonds vert et d'aides à l'adaptation ne font pas l'objet de compromis et de réponses concrètes.

Enfin, la parution fin septembre du premier volet du cinquième rapport du GIEC – qui met en évidence la réalité des dégâts climatiques actuels – devrait renforcer les demandes de compensation des pertes et dommages. Là encore, ne pas traiter le sujet risquerait de conduire à de sévères désillusions.

ENCADRÉ 4 – LES AVANCÉES DU PREMIER VOLUME DU CINQUIÈME RAPPORT D'ÉVALUATION DU GIEC

Fin septembre, le GIEC a publié la synthèse du premier volume du cinquième rapport d'évaluation. Cet exercice quadriennal a cette fois mené ses experts à examiner plus de neuf mille publications scientifiques afin d'en tirer une synthèse susceptible de représenter le consensus scientifique sur les différents aspects du changement climatique. Ce premier volume de deux mille cinq cents pages sera suivi de deux autres au printemps prochain, consacrés aux impacts des bouleversements climatiques et aux questions économiques et sociales liées au phénomène. Le rapport final est attendu pour l'automne 2014.

Parmi les principales conclusions, on note le renforcement de la certitude d'une responsabilité humaine dans le changement climatique, estimée de 95 % à 100 % certaine, alors que le dernier rapport, en 2007, situait cette probabilité entre 90 % et 95 %⁽³¹⁾. L'ampleur du réchauffement constaté et de ses effets justifie, pour les auteurs, "des réductions substantielles et soutenues d'émissions de GES".

La précision des conclusions est en effet affinée sur les impacts de la hausse de la concentration atmosphérique de GES. Les effets du réchauffement sur les océans sont ainsi de mieux en mieux appréhendés. Parmi les "surprises", le GIEC diagnostique une hausse du niveau de la mer de 0,19 m depuis 1901, un record "depuis deux

millénaires". La hausse prévue d'ici la fin du siècle est plus forte que dans le rapport précédent, et se situerait entre 26 et 82 cm selon les scénarios.

L'amenuisement de la couche de glace de l'Arctique s'est également accéléré : 147 Gt/an depuis 2002 contre 30 Gt/an de 1992 à 2001. Le GIEC note également que des "changements ont été observés depuis 1950" dans de "nombreux phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes".

Par ailleurs, le GIEC insiste sur la hausse des températures globales : il note que "les trois dernières décennies ont été successivement plus chaudes que toutes celles qui les ont précédées depuis 1850", un réchauffement "sans équivoque".

La température moyenne mondiale de surface (océans et terres) aurait augmenté de 0,85°C depuis 1880. Cette hausse pourrait "probablement" atteindre plus de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, selon trois des quatre scénarios élaborés – le quatrième, plus pessimiste, la situe à 3,7°C. On notera que ces projections semblent légèrement moins alarmistes que les précédentes, des variations qui tiennent au raffinement des modèles utilisés.

Les concentrations de GES ont en effet "augmenté à des niveaux sans précédent depuis au moins 800 000 ans", et de 40 % depuis la révolution industrielle.

S'il reste des incertitudes générales sur la sensibilité du climat à l'augmentation des émissions de GES, les scientifiques du GIEC ont également documenté la "pause climatique", ce ralentissement récent de la hausse de la température moyenne mondiale. Cette "pause" est avérée (réchauffement moyen de + 0,05°C par décennie de 1998 à 2012, contre + 0,12°C depuis 1880), et attribuée à la "variabilité naturelle du climat". L'absorption du carbone par les océans (30 % du carbone d'origine anthropique), par ailleurs responsable de l'acidification de ces milieux naturels, est pour certains chercheurs l'une des explications du phénomène.

Enfin, le rapport donne son interprétation de la notion de "budget carbone", qui est, du fait de l'insistance des PED, depuis longtemps intégrée dans les négociations onusiennes. Le GIEC estime ainsi qu'il sera nécessaire de limiter le stock d'émissions à 1210 GT CO₂e pour avoir une chance sur deux de stabiliser la hausse de la température moyenne à moins du seuil de "non-retour" de 2°C. Il estime qu'en 2011 la moitié de ce budget a été consommé.

La Chine et les États-Unis au centre des négociations

Les négociations climatiques mondiales restent, depuis Copenhague, dans la ligne de l'accord conclu entre le président américain et son homologue chinois (en pré-

30. <http://bigbrowser.blog.lemonde.fr/2012/12/06/doha-dans-loeil-lemotion-du-negociateur-philippin-sauvera-t-elle-la-conference-de-lonu-sur-le-climat/>.

31. La lecture des résultats des rapports du GIEC doit se faire au regard de l'interprétation, en termes de probabilités, du vocabulaire choisi : "quasi probable" : 99 % à 100 % de chances ; "probable" : 66 % à 100 % ; "très probable" : 90 % à 100 % ; et "extrêmement probable" : 95 % à 100 %.

sence des représentants des autres pays émergents). L'accord de Cancún en constitue la déclinaison, Durban a cependant marqué une inflexion en prévoyant la signature d'un nouvel accord mondial.

À Doha, si les négociateurs américains ont paru relativement en retrait, ils ont su faire entendre leur voix sur les sujets qu'ils considéraient comme importants, afin notamment que l'idée d'une augmentation des financements de la part des pays développés soit abandonnée et que l'interprétation juridique de la notion de compensation pour les pertes et dommages liés au climat soit retirée du texte.

Le poids des États-Unis et de la Chine, qui sont les deux premiers émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre, reste ainsi primordial dans les négociations, sans oublier pour autant le rôle des autres pays émergents, et de l'Inde en particulier, qui, en incarnant la voix de l'équité dans la négociation mondiale, y prend une position singulière. La forme que prendra l'accord prévu en 2015 reposera sans doute sur le principe de contributions volontaires des pays défini par ces pays en 2009, lors de la conférence de Copenhague.

Aujourd'hui, la Chine poursuit l'approfondissement de sa politique climatique : Pékin a ainsi lancé sept marchés carbone pilotes, à l'échelle de villes et de provinces. Au-delà de l'engagement pris devant la communauté internationale de réduire l'intensité carbone de son économie, la Chine réfléchit également à la mise en œuvre d'une taxe carbone, ainsi qu'à la mise en place d'une réduction de sa consommation d'énergie dans les années à venir, susceptible de préparer un objectif d'émissions nationales pour 2016-2020.

Aux États-Unis, si la marge de manœuvre présidentielle est largement contrainte par le Congrès, qui a notamment empêché l'adoption d'un projet de loi ambitieux et très abouti en 2009, Barack Obama a énoncé en juin dernier un Plan d'action pour le climat.

Le président américain demande à l'Agence de protection de l'environnement d'élaborer des normes destinées à limiter les émissions de gaz à effet de serre des centrales électriques d'ici à juin 2015. Il annonce également la fin du financement public des projets de construction de centrales à charbon à l'étranger, ainsi que le lancement de nouvelles normes d'efficacité énergétique des carburants des véhicules utilitaires et des bus après 2018, le doublement de la production d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (EnR) d'ici 2020, et des mesures finan-

cières (le budget de la recherche sur les EnR est appelé à augmenter de 30 % et celui de la recherche sur le climat doit atteindre 3 milliards de dollars). Enfin, il met en place les conditions nécessaires à l'élaboration d'un plan d'adaptation aux événements climatiques extrêmes. Ces premiers engagements restent, pour beaucoup d'observateurs, assez timides : ils doivent en effet permettre aux États-Unis de respecter la réduction de 17 % des émissions de GES d'ici à 2020 (année de référence : 2005), et ne disent rien sur la politique climatique américaine après cette date, alors que les négociations internationales se concentrent précisément sur l'après-2020. Par ailleurs, les délais imposés à l'agence pourraient s'avérer irréalistes, d'autant qu'elle a déjà été confrontée aux pressions – notamment juridiques – des États et des secteurs économiques les plus "carbonés". Reste que le président américain, qui a par ailleurs renouvelé son soutien à la signature d'un accord international ambitieux, joue là la seule carte qui n'exige pas le vote d'une loi. Le remplacement du charbon par le gaz dans la production d'électricité américaine a enfin conduit en 2012 à une baisse notable des émissions américaines liées à l'énergie, qui atteignent leur plus bas niveau depuis 1994⁽³²⁾.

L'attitude de ces deux pays sera déterminante dans la préparation du futur accord mondial. La mise en place en avril dernier d'un nouveau groupe de travail confié aux responsables des négociations des deux pays n'est donc pas anodine.

Ces coopérations bilatérales portent leurs fruits, comme en témoigne l'accord conclu entre la Chine et les États-Unis ces derniers mois pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique⁽³³⁾. Les États-Unis sont également parvenus avec la Chine (puis l'Inde) à un compromis négocié de longue haleine sur l'intégration de l'atténuation des gaz HFC (hydrofluorocarbures) – particulièrement actifs dans l'effet de serre – dans le protocole de Montréal.

Le principal risque des négociations qui s'organiseront d'ici à 2015 serait que ce dialogue bilatéral sino-américain débouche sur un accord *a minima*. L'Europe et la présidence française de la COP du Bourget devront donc trouver les clés d'un dialogue constructif avec les deux principaux émetteurs mondiaux : ce dialogue passe sans doute dans la constitution d'une alliance avec les pays en développement, afin de peser suffisamment dans les négociations.

32. <http://www.elp.com/articles/eia-energy-related-carbon-dioxide-emissions-lowest-since-1994.html>.

33. Voir notamment : <http://www.state.gov/e/oes/rls/pr/2013/211842.htm>.

Les difficultés récurrentes de la prise de décision au sein de la Convention climat

Les problèmes liés au processus de prise de décision des COP apparaissent de plus en plus prégnants : l'adoption des décisions repose en effet sur le consensus. En pratique, ce système conduit la présidence de la COP à devoir ignorer les demandes d'un certain nombre de pays.

Après les protestations exprimées par la Bolivie lors de la conclusion de l'accord de Cancún, en 2010, la Russie s'est vue ignorée deux ans plus tard à Doha lorsqu'elle a exprimé son opposition aux dispositions sur "l'air chaud". Compte tenu des désaccords qui existaient en fin de conférence sur différents points (financement, air chaud, mécanisme de réparation des pertes et dommages), le président de la conférence, le vice-Premier ministre qatari, a fait adopter l'ensemble des décisions de la conférence en les débitant sans aucune pause et en les adoptant dans la foulée – à la grande surprise d'un certain nombre de délégations. Après que les représentants russes eurent exprimé leur colère et qualifié ce déroulement d'"indigne", il leur fut proposé de voir leur commentaire intégré dans le rapport final.

En juin dernier, ces dissensions se sont exprimées de nouveau au cours des réunions intermédiaires organisées à Bonn par la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine ont bloqué pendant quinze jours l'adoption de l'ordre du jour et ainsi le fonctionnement d'un groupe de travail, afin de réclamer la réouverture des discussions sur la procédure de décision de la COP.

Le changement d'un tel système de gouvernance se révèle ainsi de plus en plus nécessaire. La problématique n'est pas nouvelle, mais sa résolution en est complexe car les règles de suffrage ne peuvent être modifiées que par consensus⁽³⁴⁾.

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Le secrétariat de la Convention espère que les deux prochaines COP, à Varsovie en 2013 et à Lima en 2014, constitueront des lieux de négociations techniques, dont la cadence permettra d'aboutir aux principaux éléments de consensus qui forgeront l'accord de 2015.

C'est en 2014 que les premiers éléments d'un texte de compromis devraient apparaître au sein du groupe de travail sur la plateforme de Durban. L'année 2013 pourrait

donc plutôt voir les négociations se centrer sur la mise en œuvre des décisions prises sur la nouvelle architecture du régime climatique, concernant le Fonds climat vert, le Mécanisme technologique ou encore la détermination des financements "de long terme".

La réussite de la COP du Bourget sera influencée par le contexte international. Le rythme de la reprise économique pourrait conditionner l'ampleur de la solidarité internationale : les aspects financiers de cette solidarité ont constitué l'un des points de blocage des négociations.

L'agenda onusien pourrait déterminer l'envergure des compromis possibles : les résultats du sommet de chefs d'État organisé par le secrétaire général des Nations unies en 2014 pour "accélérer" les négociations climatiques et l'avancée des initiatives issues de la conférence Rio + 20 révéleront les marges de manœuvre dont disposent les délégations. Ces sujets se rejoignent en effet sur plusieurs points (accès équitable au développement durable, financements innovants).

Mettre en place les conditions d'un débat fructueux en 2015 en tirant les leçons des COP précédentes

Depuis 2009, les présidences successives des COP ont eu à cœur d'éviter la répétition du scénario qui s'est déroulé lors de la conférence de Copenhague, qui avait été présentée par les médias comme le "Grand Soir" de la coopération climatique, mais dont les résultats plus modestes que prévu ont été vivement critiqués. Il importera donc, d'ici à 2015, de tempérer les attentes médiatiques nées de l'annonce de la signature d'un nouvel accord.

Les conférences organisées depuis Copenhague ont également témoigné de l'utilité des présidences "bicéphales" des groupes de travail techniques, partagées entre deux pays, et d'une présidence forte, maîtresse des débats et assez neutre pour susciter la confiance. La mise en œuvre d'une collaboration entre les trois présidences des COP à venir (Pologne, Pérou, France) pour "préparer une ligne politique commune" annoncée en juillet dernier est en ce sens une évolution constructive⁽³⁵⁾.

Par ailleurs, d'ici à 2015, la Convention climat devra trouver les clés d'une concertation plus apaisée et plus démocratique : les manifestations d'opposition aux accords finaux de certains pays et les "passages en force" des présidences se répètent lors des différentes COP. Lors de la conférence de Doha, la présidence a ainsi adopté au

34. Centre d'analyse stratégique [2011], "De Kyoto à Durban : l'invention d'une nouvelle coopération climatique", *La note d'analyse*, n° 213, février.

35. Voir le compte rendu de la rencontre du "Triangle de Weimar" (Pologne, Allemagne, France) : *Weimar Triangle Meeting of the Environment Ministers*, Warsaw, 15 juillet 2013.

pas de charge les différents compromis, ignorant les réclamations exprimées par la Russie. La problématique n'est pas nouvelle, et sa résolution est complexe car les règles de suffrage ne peuvent être modifiées que par consensus.

En attendant une modification réelle de la procédure de gouvernance, débat que la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine ont demandé à rouvrir lors des négociations de Bonn en juin dernier, il convient de privilégier un processus décisionnel qui renonce à l'unanimité. Doha nous en a cependant montré les risques : le rejet, par un nombre de plus en plus grand de pays, du processus.

L'unité de l'Europe, condition indispensable pour une "diplomatie climatique plus proactive et plus ciblée"⁽³⁶⁾

Du fait de la période transitoire associée aux élections européennes de 2014, la France aura intérêt à entamer dès maintenant le dialogue avec la Commission européenne et les principaux pays porteurs d'enjeux pour préparer la COP fin 2015, ainsi que la réunion préparatoire organisée par le secrétaire général de l'ONU à l'automne 2014. Issue du Conseil européen des affaires étrangères de juin dernier, l'idée d'une diplomatie européenne commune et d'une "boîte à outils" autour de laquelle s'organiserait le discours des États membres ne pourra en effet fonctionner que s'il y a consensus autour de la position communautaire.

Après la publication de son *Livre vert* en mars 2013, et l'ouverture d'une consultation publique, la CE doit présenter avant la fin de l'année ses propositions sur l'orientation de la politique climatique et énergétique de l'Union pour qui prendra le relais du paquet énergie-climat, de 2020 à 2030.

Par ailleurs, l'adoption de mesures destinées à renforcer le signal-prix du carbone sur le marché communautaire, tombé à 4 euros/tonne de CO₂e, sera fondamentale si l'UE veut conserver une politique climatique crédible, et conserver des garde-fous face au récent accroissement du recours au charbon par les États membres. La très forte diminution du prix de la tonne carbone est le fruit de l'impact de la crise économique sur la production industrielle européenne et de l'allocation d'un surplus de crédits lors de la précédente période d'engagement⁽³⁷⁾. Après que le Parlement européen eut tardivement adopté, en juillet dernier, la proposition dite de "backloading" de

la Commission, conduisant à retirer temporairement 900 millions de tonnes de CO₂e du marché, c'est le Conseil qui doit se prononcer sur cette mesure. En septembre dernier, les discussions sur ce point ont été reportées à l'issue des élections allemandes.

Au-delà de ces initiatives de court terme, la Commission recommande l'adoption de "mesures structurelles" pour assurer une régulation de long terme garantissant la force de la contrainte carbone⁽³⁸⁾.

ORIENTATION STRATÉGIQUE ■ 1

Adopter, lors du Conseil environnement de mars, un "compromis-socle" communautaire, à la fois sur les objectifs de négociations pour la conférence de 2015 et sur les réductions d'émissions, en vue de la conférence de septembre 2014 organisée par le secrétaire général des Nations unies.

Pour peser dans les négociations, l'Union européenne, qui a déjà lancé des réflexions sur le principe d'équité, central dans les négociations climatiques⁽³⁹⁾, doit retrouver les leviers de collaboration avec les pays en développement qu'elle avait actionnés lors du sommet de Durban, et accentuer le dialogue qu'elle entretient avec les pays émergents. La présence du vice-président de la Commission de planification chinoise lors du Conseil environnement de juillet est un signe positif. Pour aller plus loin, l'élection à la présidence du Groupe de travail sur la plateforme de Durban d'un négociateur européen associé au représentant de Trinidad et Tobago pourrait constituer un sérieux atout.

L'Union européenne doit adopter une diplomatie climatique proactive qui s'appuie sur les pays en développement

Principal objet des négociations, le système d'"annexes", qui détermine le niveau d'engagement des pays en tenant compte des principes de responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, a prouvé ses faiblesses, notamment du fait de son manque de flexibilité vis-à-vis des évolutions de l'économie mondiale. Les pays émergents doivent désormais prendre des engagements ambitieux de réduction. Les États-Unis doivent relever les leurs. Le futur accord climatique, que la France veut "dynamique" et "évolutif", devra donc trouver des

36. Conclusions du Conseil des affaires étrangères de l'UE sur la diplomatie climatique, 24 juin 2013 : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf.

37. Source, rapport de la CE : http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf.

38. La Commission proposait six mesures, laissées aux choix des États. Voir http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_en.pdf.

39. Lien vers la consultation de la CE : http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0020_en.htm.

moyens de prendre en compte la variété des situations des pays : jusqu'où reconnaître formellement la responsabilité historique des pays développés ? Comment mettre en place des indicateurs pour mesurer les différents efforts, selon les promesses des pays et leurs niveaux d'émissions ? Comment tenir compte des impératifs de développement des PED et des pays émergents ?

La préparation de l'accord mondial revient maintenant aux diplomates français et européens, dans la détermination d'une stratégie pour parvenir à un accord mondial. Les contraintes de la négociation sont désormais bien connues :

- L'accord du Bourget sera également incontestablement marqué par le dialogue sino-américain. La diplomatie climatique européenne doit naturellement en tenir compte et instaurer des rencontres bilatérales ou trilatérales.
- Les positions exprimées par l'Inde à Durban montrent cependant que ne pas prendre en considération les préoccupations des autres pays en développement serait une erreur majeure. Si elle veut peser dans le dialogue entre les États-Unis et la Chine, afin notamment de relever l'ambition des engagements nationaux de réduction d'émissions, l'Union européenne doit s'entourer d'alliés. Les pays en développement qui avaient formé avec elle une alliance deux ans auparavant, lors de la conférence de Durban, constituent certainement ses partenaires les plus naturels, du fait de leur convergence de vues sur l'ambition du futur accord. En ce sens, le dialogue avec les États-Unis et la Chine passe vraisemblablement par une alliance avec les pays en développement (y compris l'Inde).

ORIENTATION STRATÉGIQUE ■ 2

Mener une stratégie diplomatique européenne en matière de climat plus proactive et mieux ciblée, ainsi que le recommande le Conseil européen des affaires étrangères, en s'appuyant sur les pays en développement.

L'UE doit travailler à la conciliation de l'ambition et de l'équité dans le futur accord

La mise en œuvre concrète des mécanismes de la solidarité internationale face au changement climatique doit permettre d'aider les pays en développement à atténuer leurs émissions et à s'adapter aux effets du changement

climatique, et de rendre la transition énergétique crédible. Il s'agit également d'une condition *sine qua non* de l'installation des débats, notamment sur le niveau d'ambition des engagements nationaux, dans un climat de confiance mutuelle.

Les transferts financiers ont été l'un des principaux motifs de rapprochement entre l'Union européenne et les PED à Durban. Mais ils constituent, depuis l'échec des pays développés à formuler des annonces tangibles en la matière, un levier diplomatique pour les pays émergents, qui permet à ces derniers de conforter leur engagement auprès des PED au sein du G77 et d'éviter la formation de coalitions Nord-Sud dont les demandes leur seraient en premier lieu adressées. Malgré l'opposition exprimée par les États-Unis vis-à-vis d'une première campagne d'abondement du Fonds vert en 2013, il importe de déterminer le *business model* du Fonds et de mettre en place un abondement le plus vite possible. Le chiffrage des sources de transferts financiers de long terme devra également être réalisé d'ici à 2015.

Concernant les transferts de technologies, l'institution de soutiens financiers et techniques orientés en priorité vers la construction de capacités d'absorption s'impose, tout comme la définition d'une méthodologie permettant de déterminer les transferts de technologies nécessaires (en termes de destinations géographiques et de secteurs clés) par le Mécanisme technologique⁽⁴⁰⁾.

D'autres questions devront être tranchées avant 2015, notamment celles de la suite qui sera donnée au projet de Comité pour l'adaptation et au groupe de travail sur la réparation des pertes et dommages. Les aspects liés de l'agriculture et de la forêt, qui représentent souvent les principaux postes d'émissions des PED, devront également faire l'objet d'offres plus concrètes de la part des pays développés en matière de solidarité internationale.

L'une des clés de la conciliation de l'ambition et de l'équité des engagements nationaux réside dans la transparence des efforts réalisés par les différents acteurs. Pour être fructueuses, les négociations concernant l'effort d'atténuation global devront sans doute aller de pair avec un approfondissement du système de transparence des engagements volontaires des pays. Au-delà de la confiance mutuelle qu'il s'agit d'instaurer, l'enjeu est d'accroître la connaissance des principaux postes d'émissions et des trajectoires d'émissions des États, et d'encourager l'adoption de mesures de transition énergétique. Pour les pays développés, cette question suppose notamment un réel effort sur l'annonce et la publication des actions de solidarité internationale que la Convention

40. Voir Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013), "Intensifier et réorienter les transferts de technologies bas carbone pour lutter contre le changement climatique", *La note d'analyse*, n° 6, octobre.

les engage à réaliser. Dans les pays émergents et en développement, la transparence des politiques climatiques a motivé de nombreux débats sur la question de l'ingérence : elle est organisée depuis 2010 autour d'un système de consultations internationales faisant intervenir des experts indépendants⁴¹. Le développement de coopérations techniques Nord-Sud ou à l'échelle régionale est appelé à jouer un rôle majeur.

Le traitement, dans les négociations des "nouveaux mécanismes de marché", des mécanismes de compensation carbone ("*offsets*"), dont la mise en œuvre a été décidée en 2011 afin de compléter – voire de relayer – les Mécanismes de développement propre et de mise en œuvre conjointe existants, pourrait également se révéler fondamental pour inciter l'accroissement des efforts nationaux. Si ces nouveaux mécanismes se développent, les règles de leur fongibilité avec les *offsets* issus de marchés du carbone nationaux ou régionaux dans différents pays non membres du protocole de Kyoto (Chine, Japon, États Unis...) seront cruciales pour assurer l'intégrité environnementale du nouveau régime climatique.

ORIENTATION STRATÉGIQUE ■ 3

Afin de répondre aux demandes des pays en développement, donner une interprétation pragmatique et ambitieuse au principe d'équité conduisant à :

- **accélérer la mise en fonctionnement du Mécanisme technologique et du Fonds climat vert ;**
- **prévoir des transferts technologiques et financiers qui permettent, selon des priorités clairement définies, de financer les efforts de réduction d'émissions, les aides à l'adaptation et enfin la réparation des pertes et dommages ;**
- **déterminer les principes permettant d'accroître la transparence et l'ambition des objectifs de réduction d'émissions.**

CONCLUSION

Les deux années qui nous séparent de la conférence du Bourget (2015) seront fondamentales pour obtenir l'adhésion de la communauté internationale à un compromis intégrant des engagements substantiels de la part des principaux pays émetteurs. Si le sommet de Doha n'a certes pas permis d'avancer sur ce point précis, il a mis en place les conditions d'évolution vers un nouveau régime post-2020. L'Union européenne, qui n'a jusqu'ici réussi qu'à assurer un leadership ponctuel des négociations, pourrait jouer un rôle majeur si elle parvient à dépasser ses dissensions internes pour construire une solide position communautaire. Elle devra avant tout chercher à entraîner les pays en développement, qui l'ont soutenue par le passé, dans une alliance en faveur d'un accord ambitieux, pour dialoguer efficacement avec les deux principaux pays émetteurs que sont La Chine et les États-Unis.

Mots clés : changement climatique, climat, carbone, Union européenne, équité, Durban, Doha, Varsovie.

41. Voir note du Centre d'analyse stratégique pour des éléments sur les questions du MRV et de l'ICA, <http://www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-203-un-enjeu-de-cancun>.

Les notes d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sont publiées sous la responsabilité éditoriale du commissaire général. Les opinions qui y sont exprimées engagent leurs auteurs.

DERNIÈRES PUBLICATIONS A CONSULTER

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Retrouvez les dernières actualités du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Notes d'analyse :

- N° 01 ■ Un fonds européen pour l'emploi des jeunes - Proposition pour une initiative (juin 2013)
- N° 02 ■ Internet : prospective 2030 (juin 2013)
- N° 03 ■ Approvisionnements en métaux critiques : un enjeu pour la compétitivité des industries française et européenne ? (juillet 2013)
- N° 04 ■ Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ? Perspectives à vingt ans (juillet 2013)
- N° 05 ■ Pour un secteur des semences diversifié et innovant (octobre 2013)
- N° 06 ■ Intensifier et réorienter les transferts de technologies bas carbone pour lutter contre le changement climatique (octobre 2013)

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

La Note d'analyse n° 07 - octobre 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry, commissaire général
Directeur de la rédaction :
Hervé Monange, adjoint au commissaire général
Secrétaires de rédaction : Delphine Gorges, Valérie Senné
Dépôt légal : octobre 2013 - N° ISSN : 1760-5733
Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.



www.strategie.gouv.fr