

Climat : les négociations en mal d'ambition

Retours sur la seizième Conférence des Parties
à la Convention cadre des Nations unies
sur les changements climatiques,
du 29 novembre au 10 décembre 2010, Cancun

Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

Créée en 1994, **Coordination SUD** (Solidarité Urgence Développement), la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe plus de 130 ONG qui mènent des actions humanitaires d'urgence et d'aide au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

La commission Climat et développement de Coordination SUD regroupe les ONG membres de Coordination SUD et membres du Réseau action climat France (RAC-F) suivantes : Action contre la faim (ACF), Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), Alofa Tuvalu, Amis de la Terre, Care, Centre d'actions et de réalisations internationales (Cari), CCFD-Terre Solidaire, Centre d'entraînement aux méthodes d'éducation active (Cemea), Crid, Dossiers et débats pour le développement durable (4D), Eau Vive, Greenpeace, Gret (chef de file de la commission), Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (GRDR), Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarité (Geres), Handicap International, Helio International, Initiative Développement, Ingénieurs sans frontières (ISF), Médecins du Monde, Oxfam France, Planète Urgence, UCPA, WWF France.

Elle bénéficie également de la participation d'observateurs : Bolivia INTI, Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – Centre Koyré, Fondation Nicolas Hulot (FNH), Groupe Urgence réhabilitation développement.

Créé à l'occasion de la préparation du programme de suivi de la Présidence française de l'Union européenne, les objectifs de la commission sont triples :

- favoriser l'échange d'expériences et les discussions sur les pratiques entre les membres de la commission ;

- sensibiliser les ONG françaises de solidarité internationale aux enjeux liés au changement climatique et renforcer leurs capacités pour une meilleure intégration de cette question dans leurs projets ;
- construire des positions collectives sur les enjeux liés à la lutte dans le changement climatique dans les pays en développement.

L'essentiel du travail se concentre sur le suivi des négociations internationales pour la mise en œuvre de la Convention sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto et l'adoption d'un nouvel accord sur le climat après 2012, ambitieux et équitable.

- > Site web : www.coordinationsud.org
E-mail : sud@coordinationsud.org
14 passage Dubail
75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72
Fax : 01 44 72 93 73

Réseau action climat France (RAC-F)

Le Réseau action climat France est un réseau multidisciplinaire de 24 associations locales et nationales rassemblées autour de la lutte contre les changements climatiques. Il est le représentant français du Climate Action Network International (CAN), réseau mondial de plus de 430 ONG, du Nord et du Sud.

Observateur à la Convention cadre sur les changements climatiques, il participe aux négociations internationales sur le climat. Il a pour missions, entre autres, d'informer, de sensibiliser et de veiller à ce que les politiques publiques soient à la hauteur du défi climatique.

- > Site web : www.rac-f.org
E-mail : infos@rac-f.org
2B rue Jules Ferry
93100 Montreuil
Tél. : 01 48 58 83 92
Fax : 01 48 51 95 12

Ce rapport a été rédigé par le Réseau action climat France et les organisations membres de Coordination SUD suivantes :



Climat : les négociations en mal d'ambition

Retours sur la seizième Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, du 29 novembre au 10 décembre 2010, Cancun

Ce rapport a été rédigé par :

Sébastien Blavier (RAC-F), Marie Chéron (4D), Célia Gautier (Gret), Adeline Giraud (AVSF), Alix Mazounie (RAC-F)

Coordination : Célia Gautier (Gret)

Avec les contributions de :

Sylvain Angerand (Amis de la Terre France), Patrice Burger (Cari), Anne Chetaille (Gret), Swan Fauveaud (Geres), Jérôme Frignet (Greenpeace France), Alpha Kaloga (*Germanwatch*)

- MARS 2011

Édité par Coordination SUD.
Maquette : Hélène Gay (Gret)
Imprimé par XL-Print, mars 2011.

Si la Conférence de Cancun a permis de rassurer de nombreux acteurs des négociations, elle a aussi confirmé l'affaiblissement du régime international sur le climat, entraperçu à Copenhague en 2009.

À Cancun, aucun miracle n'était attendu. Les quelques avancées réalisées — création du Fonds vert sur le climat, adoption d'un cadre pour l'adaptation, officialisation du mécanisme REDD+ et établissement du mécanisme pour la technologie — ne peuvent cacher l'essoufflement des négociations internationales sur le climat. Depuis Copenhague, les discussions sous l'égide de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques ont montré leurs limites. À elles seules, elles ne pourront régler les questions qui empêchent aujourd'hui une lutte efficace contre le changement climatique, notamment le libre-échange et la financiarisation des économies.

Néanmoins, l'arène de la Convention climat reste essentielle. Elle servira de fondation pour bâtir le futur régime climatique qui permettra d'assurer la transition vers un développement durable pour tous. Cette nouvelle dynamique devra prendre corps au Sommet de Rio+20 en 2012 et s'articuler autour de la réaffirmation de principes communs et d'un plan d'action international sincère et réaliste.

Pour cela, les négociations internationales sur le climat devront, d'ici la prochaine Conférence de Durban fin 2011, garantir que l'ensemble du droit international créé sous l'égide de la Convention climat ne soit pas remis en question. Sans ce droit et son application stricte, « l'édifice » multilatéral sur le climat pourrait bien tomber en désuétude. Cette réaffirmation du droit passera en premier lieu par l'adoption d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto. Un accord mondial et juridiquement contraignant pour tous les pays doit également rester l'objectif des négociations sur le climat.

Enfin, les avancées techniques actées à Cancun doivent être opérationnalisées de façon à répondre aux besoins des populations les plus vulnérables. Il n'y aura pas non plus de progrès en matière de solidarité internationale sans le respect des promesses des pays développés de verser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 aux pays en développement. Ces financements devront être aussi nouveaux et additionnels par rapport aux objectifs de l'aide publique au développement. Des mécanismes de financement innovants devront également être identifiés et mis en œuvre, sans quoi le Fonds vert restera une coquille vide.

La lutte contre le changement climatique implique l'adoption de modèles de développement au niveau territorial qui soient sobres en carbone et en énergie, et résilients aux impacts du changement climatique. C'est dans cette perspective que Coordination SUD et le Réseau action climat France travaillent ensemble pour améliorer la prise en compte des besoins et des réalités des populations vulnérables du Sud dans les négociations internationales et sur le terrain.

Pour Coordination SUD et le RAC-F, il s'agit de rester mobilisés pour que les négociations sur le climat deviennent le fer de lance d'un nouveau paradigme mondial, plus équitable et respectueux des populations et des biens publics mondiaux. ●

*Jean-Louis Vielajus, président de Coordination SUD
Sandrine Mathy, présidente du Réseau action climat France*

Sommaire

Abréviations et acronymes	7
Résumé exécutif	9
Introduction	11
CHAPITRE 1. Un processus renforcé, mais des ambitions faibles	13
Le processus de négociations multilatérales reprend des couleurs	13
La diplomatie mexicaine restaure la confiance	14
Géopolitique : des voix en mouvement	16
Un dialogue contraint entre la société civile et les négociateurs	17
Remettre de l'ambition dans les négociations	19
La forme juridique de l'accord mondial sur le climat	20
Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre :	
Cancun entérine les faiblesses de Copenhague	22
CHAPITRE 2. De tout petits pas pour la solidarité internationale	25
Financements : la clé des négociations	26
De la gouvernance des financements précoces	
à celle des financements de long terme	26
Les sources des financements de long terme	28
La création du Fonds vert	30
L'adaptation : un cadre commun pour l'action	31
Les enjeux	32
Les résultats	33
Les défis à relever	36
L'agriculture : la grande absente de Cancun	37
Les enjeux	38
Les résultats	39
Les défis à relever	40
Les forêts : mettre en œuvre le mécanisme REDD+	43
Les enjeux	43
Les résultats	44
Les défis à relever	45
Un mécanisme pour la technologie	49
Les enjeux	50
Les résultats	50
Les défis à relever	52

CHAPITRE 3. Conclusion et principales recommandations	55
Recommandations du RAC-F et de Coordination SUD pour un accord mondial contraignant, efficace et équitable	57
1. La forme juridique du futur accord	57
2. L'atténuation des émissions de gaz à effet de serre.	58
3. Les financements et les sources.	59
4. L'adaptation	60
5. L'agriculture	60
6. Les forêts	61
7. La société civile mobilisée	61

Liste des encadrés et des figures

Encadré 1. La Bolivie : une position de principe	15
Encadré 2. L'Union européenne, affaiblie dans les négociations	17
Encadré 3. L'Inde, un nouvel acteur central des négociations.	24
Encadré 4. Les financements précoces européens et français : manque de transparence et double comptage	27
Encadré 5. Le rapport de l'AGF	29
Encadré 6. Le Fonds pour l'adaptation : une gouvernance innovante	32
Encadré 7. L'adaptation : les demandes du groupe Afrique	36
Encadré 8. L'agriculture dans le MDP	39
Encadré 9. Une tentative de dernière minute	40
Figure 1. Le cadre pour l'adaptation de Cancun pour la mise en œuvre de la Convention	34
Figure 2. Le mécanisme pour la technologie	51

Abréviations et acronymes

AGF	Groupe de conseil de haut niveau sur les financements pour le climat (<i>High Level Advisory Group on Climate Financing</i>)
Alba	Alliance bolivarienne pour les Amériques (<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos</i>)
ANAA	Assemblée des affectés environnementaux
Aosis	Alliance des petits États insulaires en développement (<i>Alliance of Small and Island States</i>)
APD	Aide publique au développement
CAN-I	Réseau action climat international (<i>Climate Action Network - International</i>)
CCNUCC	Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CJ	Cour internationale de justice
COP	Conférence des Parties (<i>Conference of the Parties</i>)
CSC	Captage et séquestration de carbone
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FPMA	Fonds pour les pays les moins avancés
FSCC	Fonds spécial pour les changements climatiques
G8	Groupe des Huit
G20	Groupe des Vingt
G77	Groupe des pays en développement plus la Chine
Giec	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GTS-ACL	Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme sous l'égide de la Convention
GTS-PK	Groupe de travail spécial sous l'égide du Protocole de Kyoto
ICA	Consultation et analyse internationale (<i>International Consultation Analysis</i>)
LULUCF	Usage des terres, changement d'usage des terres et foresterie (<i>Land Use, Land Use Change and Forestry</i>)
MDP	Mécanisme de développement propre
MRV	Mesure, notification et vérification (<i>Mesuring, Reporting and Verifying</i>)
Nama	Actions nationales adaptées de réduction des émissions (<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale

Pana	Plan d'action national pour l'adaptation
PMA	Pays les moins avancés
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
RAC-F	Réseau action climat France
REDD+	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière, et augmentation des stocks de carbone forestier
RNB	Revenu national brut
SBSTA	Organe subsidiaire chargé des choix scientifiques et techniques (<i>Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice</i>)
UTCf	Usage des terres, changement d'usage des terres et foresterie

Résumé exécutif

La Conférence de Cancun, un an après l'échec de Copenhague, devait rétablir la confiance dans un processus de négociations affaibli. Elle devait également acter les faibles acquis de 2009 dans une décision adoptée par 192 pays sous l'égide des Nations unies. Enfin, la Conférence de Cancun devait permettre des avancées techniques sur des sujets de négociations qui avaient progressé en 2009, mais avaient été écartés de l'Accord de Copenhague. De ce point de vue, la seizième Conférence des Parties à la Convention Climat (COP16) a satisfait ses principaux objectifs. À Cancun, les pays ont réussi à atteindre un compromis de justice. Ils ont adopté deux décisions principales : l'une dans le cadre du groupe de travail spécial sous le Protocole de Kyoto (GTS-PK), et l'autre dans le cadre du groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme sous la Convention Climat (GTS-ACL). La Conférence de Cancun a ainsi permis un **renforcement du processus de négociations**, notamment grâce à une transparence relative assurée par les hôtes mexicains. De plus, certains pays ont fait preuve de positions plus flexibles et plus créatives dans les négociations. Toutefois, le dialogue entre société civile et négociateurs au sein de ce processus semble de plus en plus difficile.

Malgré ce renforcement du processus onusien, la COP16 s'est achevée sur des décisions globalement insuffisantes pour préserver le climat. D'abord, les discussions sur la **forme juridique** du futur accord sont aujourd'hui dans l'impasse. Le sujet a été évité à Cancun, néanmoins il devra être remis sur la table dès 2011 car il pourrait bien conditionner la suite des négociations internationales. Certains pays militent pour l'abandon du Protocole de Kyoto. Cependant, il constitue aujourd'hui le seul instrument juridiquement contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pour cette raison, et compte tenu des dispositifs qui y affèrent, de nombreux pays en développement y sont très attachés. Son abandon compromettrait fortement la probabilité d'atteindre la limite indiquée par la science de maintenir l'augmentation de la température mondiale en deçà de 2°C en fin de siècle, par rapport à l'ère pré-industrielle. Il lancerait aussi un signal négatif aux pays en développement. Pour Coordination SUD et le Réseau action climat France, il est essentiel que les pays s'accordent sur la nécessité d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole, au plus tard à la Conférence de Durban fin 2011.

Sur la question des **engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre**, la COP16 confirme le manque d'ambition constaté à Copenhague. Certes, elle adopte l'objectif de limitation de l'augmentation de la température mondiale à 2°C d'ici 2100, qui peut encore être revu et passé à 1,5°C. Mais les Accords de Cancun ne mentionnent aucun objectif agrégé de réduction des émissions permettant d'atteindre cet objectif, ni de date pour le pic des émissions mondiales. Ces décisions reconnaissent simplement les engagements volontaires déjà annoncés par les pays. À l'heure actuelle, le fossé entre ces engagements politiques et ce que dit la science s'accroît. En 2011, les pays doivent au minimum reconnaître collectivement ce fossé et s'accorder sur une feuille de route claire pour le combler.

Sur la question des **financements pour le climat**, les décisions de la COP16 reconnaissent les engagements volontaires des pays développés (30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 pour élaborer des actions de réduction d'émissions et d'adaptation dans les pays en développement ; puis 100 milliards de dollars par an d'ici 2020). En outre, la Conférence de Cancun crée un « Fonds vert climat » pour financer la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Cependant, aucune décision n'a été prise sur les sources qui permettront de mobiliser ces 100 milliards annuels. Sans accord à court terme sur ce point, le nouveau Fonds pourrait rester une coquille vide. La gouvernance du Fonds est, elle aussi, un sujet de préoccupation.

Outre le Fonds vert, Cancun crée d'autres dispositifs institutionnels sur l'adaptation, les forêts et la technologie. Ces **avancées techniques** viennent répondre à certaines demandes des pays

en développement et marquent quelques petits pas en avant pour la prise en compte des questions de solidarité internationale. Les fondements sont posés. L'année 2011 devra être consacrée à l'opérationnalisation de ces mécanismes et à la définition des relations qu'ils entretiendront. Sur la base des Accords de Cancun, la mise en œuvre d'actions efficaces et équitables sur le terrain n'est pas encore garantie.

Un **cadre pour l'adaptation au changement climatique** est créé, qui visera à mettre en cohérence et en synergie les actions d'adaptation. C'est une étape importante dans les négociations internationales. Cependant, beaucoup reste à faire, d'une part, pour opérationnaliser ce cadre pour l'adaptation et pour traduire les décisions prises au niveau international en actions équitables et efficaces sur le terrain. D'autre part, il faut encore clarifier la relation entre le cadre pour l'adaptation et les autres dispositifs existants et créés à Cancun, dont le Fonds vert. Une issue doit également être trouvée au problème de la définition de la vulnérabilité des pays en tant que critère d'accès aux financements pour l'adaptation. Dès 2011, ces questions devront être traitées.

Après trois années de négociations politiques, le **mécanisme de Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, et l'augmentation des stocks de carbone forestier (REDD+)** a enfin été lancé à Cancun. Un ensemble de principes et de « garde-fous » ont été adoptés et devront être appliqués par les pays : respect des droits des peuples autochtones, participation des communautés locales, protection de la biodiversité, etc. La création d'un système de suivi du respect des garde-fous a été décidée, cependant il demeure assez faible. En outre, aucun objectif chiffré et daté de réduction des émissions n'a été acté à Cancun. Pourtant un tel cap fixé à l'horizon 2020 et 2030 permettrait de tenir la barre et de coordonner les actions des pays au niveau international. Les discussions sur REDD+ n'ont pas atteint de compromis non plus sur la question du financement du mécanisme, qui dépend du volet « financement » des négociations. Enfin, de nombreux points restent encore à éclaircir quant à l'opérationnalisation et à la transparence de REDD+.

Parmi les avancées techniques de Cancun figure également la création d'un **mécanisme pour améliorer le développement et le transfert de technologies** liées au climat. Il s'appuiera sur un comité exécutif et sur un réseau de centres technologiques régionaux et nationaux. Pour l'instant, les rouages internes de ce dispositif institutionnel ainsi que ses liens avec les autres dispositifs au sein et en dehors de la Convention restent à préciser. Un soutien plus large à des politiques de renforcement des cadres nationaux pour faciliter le transfert et l'appropriation des technologies est également indispensable.

Un grand sujet manque à l'appel de ces avancées techniques de Cancun : **l'agriculture**. Ce secteur représente pourtant 13,5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre et un enjeu d'adaptation capital. Toutefois, pour faciliter l'atteinte d'un compromis global, il a été écarté du texte final adopté à Cancun. Les discussions à Cancun portaient, comme à Copenhague, sur la création d'un programme de travail sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur agricole. À Durban, il est essentiel que ce point figure dans une décision de la COP. D'autre part, l'adaptation doit être mieux prise en compte dans les négociations sur l'agriculture. Les discussions sur la réduction des émissions du secteur agricole, l'usage des sols dans les pays développés, et la lutte contre la déforestation devraient aussi être mieux interconnectées dans les négociations. Ce sont des sujets intimement liés et leur morcellement ne permet pas leur appréciation globale.

Ces avancées techniques ont facilité l'atteinte d'un compromis à Cancun. Cependant, la COP16 confirme un manque d'ambition politique dans les négociations internationales sur le climat. De nombreux pays freinent l'adoption de toute décision sur les sujets clés : la forme juridique du futur accord, l'augmentation des objectifs de réduction d'émissions et les sources de financements. De plus, la Conférence de Cancun atteste l'insuffisance de la Convention climat face à des enjeux commerciaux, financiers et juridiques bien plus larges. Elle révèle la nécessité de repenser la gouvernance mondiale du développement durable et d'assurer la cohérence des engagements internationaux et des politiques publiques des pays développés et des pays en développement. La Convention reste néanmoins un cadre indispensable au sein de cette gouvernance ; elle doit en constituer l'une des fondations. ●

Introduction

La seizième Conférence des Parties (COP16) à la Convention cadre des Nations unies (CCNUCC)¹ a remis les négociations climat sur les rails. À Cancun, le processus onusien a été sauvegardé et chacun a sacrifié un peu de son intérêt national pour parvenir à des décisions collectives. Les « Accords de Cancun »² ont également préservé les deux voies de négociations établies à Bali, celle du Protocole qui n'inclut pas les États-Unis, et celle de la Convention, qui rassemble tous les pays. En outre, Cancun intègre les faibles acquis de l'Accord de Copenhague dans ces deux voies de négociation, avec notamment une reconnaissance des engagements en matière de réduction d'émissions et de financements.

Cancun marque également des avancées techniques. L'architecture institutionnelle du futur régime climatique se précise avec la création du Fonds vert « climat », d'un cadre pour l'adaptation et d'un mécanisme pour la technologie. Le mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, et d'augmentation des stocks de carbone forestier (REDD+) est créé après cinq années de négociations techniques, puis politiques. Ces avancées ont pesé dans le consensus final.

Cependant, la COP16 marque un recul net en termes d'« ambition climatique ». L'évolution enclenchée à Copenhague a été confirmée à Cancun : les négociations reposent sur une approche ascendante où les pays prennent des engagements unilatéraux qui seront ensuite vérifiés au niveau international. On s'éloigne ainsi de l'approche descendante et contraignante du Protocole de Kyoto, qui permettait de donner une cohésion à la lutte contre le changement climatique au niveau international. L'approche ascendante est problématique : additionnés, les engagements individuels des États à l'heure actuelle équivaldraient à un accroissement de la température moyenne du globe de 3,2°C minimum en fin de siècle (PNUE, 2010). Or, le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec) fixe à 1,5°C ou 2°C le niveau d'augmentation des températures d'ici la fin du siècle, permettant d'avoir une chance sur deux d'éviter un emballement de la machine climatique.

La route est encore longue avant d'aboutir à l'accord indispensable au niveau international pour préserver le climat. D'une part, des engagements plus ambitieux au Nord et une implication plus forte des pays émergents en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont indispensables. La frontière est désormais moins marquée entre pays développés et « pays industrialisés en voie de développement », selon la nouvelle terminologie proposée par la Chine auprès des Nations unies.

D'autre part, il s'agit de s'assurer que ces négociations très techniques, et les décisions qui en découlent, prennent mieux en compte les attentes et les réalités des populations du Sud, particulièrement les plus vulnérables, pour construire un futur régime climatique efficace et équitable. La décision de Cancun sur l'action concertée à long terme note bien que la lutte contre le changement climatique demande « un changement de paradigme », c'est-à-dire la transformation en profondeur des modes de développement.

L'année 2011 est importante. Elle doit notamment structurer les mécanismes esquissés en 2010 et décider de l'avenir du Protocole de Kyoto. Plus que jamais, la société civile doit rester mobilisée pour que l'année 2011 soit un succès et replace les populations au cœur des négociations.

¹ Ci-après dénommée la « Convention ».

² Une décision sur l'action concertée à long terme (voie de la Convention) et une décision sur la voie du Protocole de Kyoto.

Ce document propose une analyse de la COP16 à travers les regards croisés d'ONG françaises de solidarité internationale et d'environnement. Depuis 2007, ces ONG se mobilisent ensemble pour interpeller les négociateurs, les gouvernements, la société civile et les médias sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des enjeux de solidarité internationale et de développement dans les négociations sur le climat.

Le premier chapitre revient sur le processus de négociations à Cancun, d'abord du point de vue de la transparence, puis en termes géopolitiques. Il présente également les sujets sur lesquels les « Accords de Cancun » sont insuffisants. Le deuxième chapitre est consacré à l'analyse de ces accords du point de vue des enjeux de solidarité internationale : les financements, l'adaptation, l'agriculture, les forêts et le transfert de technologie. Enfin, le dernier chapitre résume les principales recommandations des ONG françaises quant aux questions essentielles à traiter en 2011. ●

CHAPITRE 1

Un processus renforcé, mais des ambitions faibles

La Conférence de Cancun aura permis de retrouver un peu de confiance et de rassurer la communauté internationale quant au processus de négociations onusien. C'est un point important, car le cadre multilatéral est le plus équitable en termes de représentation des pays et le plus efficace pour coordonner les efforts face à un problème environnemental mondial. La mobilisation de la société civile a été moindre qu'à Copenhague. Néanmoins, la société civile continue de jouer un rôle indispensable afin de raccrocher les négociations internationales aux réalités locales. Ce rôle doit être renforcé.

Pendant, le sommet de Cancun a échoué sur des points cruciaux des négociations : un accord sur la forme juridique du futur accord sur le climat et un accord en faveur d'engagements contraignants et ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le processus de négociations multilatérales reprend des couleurs

À Copenhague, des problèmes organisationnels, un manque de transparence et une incapacité des pays à trouver un compromis avaient fortement ébranlé le processus de négociations onusien³. La Conférence de Cancun se devait de rétablir la confiance et un processus de négociations constructif entre les Parties. Ce défi a été relevé avec un relatif succès. La Présidence mexicaine de la conférence, sous le leadership de sa ministre des Affaires étrangères, Patricia Espinosa, a pesé dans cette avancée.

À Cancun, le paysage géopolitique a poursuivi sa transformation, entamée à Copenhague. En particulier, deux pays émergents se sont distingués par leur dynamisme dans les négociations : le Mexique et surtout l'Inde. À l'inverse, les États-Unis et la Chine, qui s'étaient fait entendre à Copenhague, se sont montrés relativement discrets. Les annonces faites par certains pays développés contre le Protocole de Kyoto, le Japon en tête, ont aussi contribué à l'évolution du paysage géopolitique.

Avec 50 000 personnes dans les rues de la capitale danoise le 12 décembre 2009, la mobilisation citoyenne à Copenhague avait été un point positif dans le sombre tableau de fin d'année, contribuant à inscrire la COP15 dans l'histoire. En 2010 et à Cancun, la société civile a poursuivi sa mobilisation. Mais celle-ci a souffert d'un manque de visibilité, notamment en raison de contraintes logistiques. Le dialogue entre la société civile et les négociateurs s'en est trouvé plus limité.

³ Anne Chetaille, Morgane Créach et Swan Fauveaud, *Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ? Retours sur la quinzième Conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique, du 7 au 19 décembre 2009, Copenhague*, Coordination SUD et Réseau action climat France, février 2010, Paris, <http://www.coordinationsud.org/Copenhague-face-a-immobilisme>.



La diplomatie mexicaine restaure la confiance

Jusqu'aux dernières heures de la conférence, le fantôme de Copenhague planait sur Cancun. Les craintes d'un nouvel échec étaient palpables. Elles ont amené les hôtes mexicains à faire des efforts d'efficacité et de transparence.

Avant et pendant la Conférence de Cancun, la « méthode mexicaine » s'est ainsi caractérisée par l'emploi habile de plusieurs outils diplomatiques :

- **des réunions préparatoires à géométrie variable** : avant la conférence, les Mexicains ont organisé une série de réunions avec une quarantaine de pays sur différents points de blocages (consultations bilatérales ou élargies, réunions informelles avec les ministres ou les négociateurs, etc.) ;
- **la transparence** : pendant la conférence, la Présidence mexicaine a communiqué de façon régulière en plénières de « bilan » (*stocktaking plenary*) quant à l'avancée des consultations informelles sur les différents volets de la négociation. Ces consultations étaient par ailleurs inscrites dans le programme quotidien. Les observateurs, et en particulier la société civile, pouvaient accéder aux plénières. La présidente a veillé, le dernier soir, à ce que personne ne reste en dehors de la salle de conférence, malgré les consignes de sécurité ;
- **les « amis de la Présidence »** : les Mexicains ont utilisé cette méthode qui consiste à négocier au sein d'un groupe réduit de pays pour faciliter et accélérer les discussions. Les pays réunis au sein de ce groupe représentent les différents blocs de négociation et les principales positions en présence. Contrairement à Copenhague, la Présidence a veillé à ouvrir ce groupe à toutes les Parties intéressées. Mise à part la Bolivie, les critiques ont été rares envers la conduite du processus par les Mexicains (*cf. encadré n° 1*) ;
- **une transition douce entre les négociations techniques et la concertation ministérielle** : à Copenhague, une coupure nette s'était opérée entre les négociations techniques de la première semaine et la reprise des dossiers par les ministres puis des chefs d'États et de gouvernement lors de la seconde semaine. À Cancun, les ministres ont été intégrés progressivement au processus. À la demande de la Présidence mexicaine, ils ont constitué des binômes pour faciliter les consultations ministérielles sur les différentes thématiques. Ces binômes, généralement composés d'un pays en développement et d'un pays développé, étaient ensuite chargés de rapporter en plénière les progrès réalisés au sein de leur groupe ;
- **la rédaction d'un texte de compromis par la Présidence** : il ne fallait pas renouveler à Cancun l'expérience de Copenhague, où de nombreux pays avaient fermement rejeté un texte mis sur la table par la Présidence danoise et reflétant surtout les positions des pays développés. Le dernier jour de la conférence, les Mexicains ont proposé un texte qui se voulait représentatif de l'ensemble des positions en présence. Ce texte a été pro-



*Pablo Solon,
ambassadeur bolivien
en charge des
négociations sur
le climat.*

© UN Climate Talks, Flickr

posé à l'adoption par la COP. À l'exception de la Bolivie, tous les pays ont affirmé que, même si ce texte n'était pas parfait, ils y retrouvaient au moins une partie de leurs attentes prioritaires.

ENCADRÉ 1

> La Bolivie : une position de principe

Devant une plénière de plusieurs milliers de personnes, l'ambassadeur bolivien, Pablo Solon, a fait entendre à plusieurs reprises son opposition aux Accords de Cancun. En se basant sur le rapport du Giec, la Bolivie juge que les engagements actuels de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays développés sont insuffisants pour maintenir l'augmentation des températures en deçà de 2°C. Pablo Solon a parlé des risques d'un « génocide » et d'un « écocide ».

La Bolivie estime également que le processus de négociations a exclu la voix des pays pauvres. Elle a particulièrement contesté la méthode des « amis de la Présidence » employée par le Mexique. Elle estime enfin que les propositions issues de la Conférence mondiale des Peuples sur les changements climatiques et les droits de la Terre Mère⁴ ont été écartées du processus de négociations.

Malgré l'opposition bolivienne, les Accords de Cancun ont été adoptés. Pour la présidente de la Conférence : « la règle du consensus [onusien] n'équivaut pas au droit de veto ». À l'issue de la conférence, la Bolivie a annoncé qu'elle déposerait plainte auprès de la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye contre l'adoption des décisions de Cancun qui, selon elle, n'ont pas respecté la règle du consensus onusien. Fin février 2011, cette annonce n'avait pas encore été suivie d'effet. D'un point de vue juridique, il n'est pas certain que la Bolivie soit en mesure de déposer cette plainte, compte tenu des dispositions de la CIJ.

La majorité des ONG présentes à Cancun étaient en accord avec les messages de fond portés par la Bolivie, puisqu'elle se base sur la science pour prendre position. Cependant, l'ensemble du processus onusien était en jeu à Cancun. Accepter un compromis qui ouvre certaines portes, quoique faibles, était donc un moindre mal. Un nouvel échec aurait donné un coup fatal aux négociations.

⁴ La Bolivie a accueilli du 20 au 22 avril 2010 la première Conférence mondiale des Peuples sur les changements climatiques, à Cochabamba, qui a réuni les délégations de 120 pays. L'objectif était de formuler un message venu du peuple à l'attention des gouvernements afin de parvenir à un accord international plus ambitieux sur le climat. Les participants (ONG, associations, syndicats, scientifiques et partis politiques) se sont réunis en groupe de travail. Leurs travaux ont été synthétisés et soumis à la CCNUCC. L'« Accord des Peuples » issu de la conférence a eu un écho mitigé. Une de ses particularités est qu'il appelle à la création d'un « Tribunal international des consciences » visant à dénoncer, rendre visibles, juger et punir les acteurs à l'origine de déplacements de populations ; et à la création d'un Tribunal de justice environnementale contre les pays développés n'agissant pas pour lutter contre le changement climatique.

Géopolitique : des voix en mouvement

Le Mexique a joué un rôle important pour restaurer la confiance dans le système onusien. Quant à l'Inde, elle a été particulièrement remarquée par sa flexibilité, son « imagination » et sa « créativité », d'après les mots de la ministre française de l'Écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet. La stratégie indienne était de sortir de l'opposition binaire entre les pays du « Basic » (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) et les États-Unis, notamment sur la question de la transparence des actions entreprises unilatéralement dans les pays en développement, qui avait empêché toute avancée à Copenhague.

Les prises de position du ministre indien de l'Environnement, Jairman Ramesh, et ses propositions dans les négociations sont apparues volontaires et progressistes, en particulier celle concernant le système de « Mesure, de notification et de vérification » (*Mesuring Reporting and Verifying – MRV*) des actions mises en œuvre unilatéralement par les pays en développement. Cette proposition a permis d'atteindre un compromis et d'apaiser la relation entre la Chine et les États-Unis⁵.



Le ministre indien de l'Environnement
Jairman Ramesh.

© UN Climate Talks, Flickr

Par ailleurs, les pays émergents, dont l'Inde, reconnaissent désormais que tôt ou tard ils devront adopter des engagements de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, qui seront soumis à un système de vérification.

Une poignée de pays développés — le Japon et la Russie en tête — se sont fait remarquer par leur opposition nette à une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto tant que les pays les plus émetteurs (États-Unis, grands émergents) ne seraient pas soumis à des engagements comparables. La voie du Protocole a certes été préservée grâce à un compromis diplomatique fragile, mais cette position rend encore plus difficile l'adoption d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto.

L'Union européenne, contrairement à d'autres Parties parmi les pays développés, semble la plus encline à faire des compromis, notamment sur cette deuxième période d'engagement. Cependant, les dissensions internes persistent et affaiblissent son poids dans la négociation face aux géants américain et chinois, aux autres pays émergents et aux mauvais élèves signataires du Protocole de Kyoto (*cf. encadré n° 2*).

⁵ À Copenhague, la Chine refusait qu'un droit de regard international soit exercé sur ses actions nationales de réduction de ses émissions qui ne seraient pas soutenues financièrement au niveau international. Quant aux États-Unis, ils exigeaient que toutes les actions des pays en développement, qu'elles soient soutenues financièrement ou non au niveau international, soient soumises à un système de transparence.

ENCADRÉ 2**> L'Union européenne, affaiblie dans les négociations**

À Copenhague, l'Union européenne n'a pas pu s'imposer dans les discussions finales, malgré une position assez progressiste.

À la suite de ce revers, l'Union européenne, sous l'impulsion notamment de sa commissaire pour le Climat, Connie Hedegaard, a tenté en 2010 d'ajuster ses positions sur la scène internationale afin de retrouver une place plus centrale dans les négociations. Pour cela, la Commission européenne a d'abord mis sur la table la question du passage à un objectif de réduction de 30 % des émissions de l'Union européenne d'ici 2020 par rapport à 1990 (au lieu de - 20 % actuellement). Cette proposition a été déboutée en juin par les pays d'Europe de l'Est, mais également par l'Allemagne, la France et l'Italie.

Pour s'adapter au nouveau contexte international, et notamment à la situation difficile aux États-Unis, l'Union européenne a également ré-

visé sa position vis-à-vis d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto. Les ministres de l'Environnement se sont prononcés en faveur d'une deuxième période le 14 octobre 2010, à condition qu'un accord global soit conclu⁶.

Malgré un regain de confiance de la part des pays en développement, l'Union européenne n'a pas réussi à montrer la voie aux autres pays de l'Annexe I concernant les objectifs de réduction d'émissions. Au sortir de la Conférence de Cancun, l'Union européenne reste donc une puissance en déclin sur les questions climatiques. Pourtant, elle possède les moyens de faire pencher la balance d'ici Durban, notamment sur la question du Protocole de Kyoto. Un premier pas significatif serait d'adopter immédiatement, et sans conditions, un objectif de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de - 30 % d'ici 2020. Alors que la dynamique générale des négociations tire l'ensemble des pays vers le bas, la volonté politique européenne sera-t-elle au rendez-vous ?

Un dialogue contraint entre la société civile et les négociateurs

L'échec de Copenhague s'est traduit par une mobilisation moindre de la société civile en 2010. Mais le mouvement citoyen s'est poursuivi en 2010 et à Cancun. La Conférence de Cancun a toutefois confirmé la difficulté du dialogue entre la société civile et les négociateurs. La société civile ne se reconnaît pas suffisamment dans les négociations qu'elle juge techniques et éloignées des réalités des populations. Selon elle, le processus onusien ne lui réserve pas la place qui permettrait de faciliter le dialogue.

Des forces éparpillées

L'année 2010 a été jalonnée d'événements dans le monde, ayant pour effet de conscientiser et de mobiliser. Le point d'orgue de cette mobilisation a sans doute été la Conférence mondiale des Peuples sur le réchauffement climatique et pour la défense des droits de la Terre Mère, qui s'est tenue à Cochabamba. L'« Accord des Peuples » qui en a résulté s'est traduit en propositions dans le cadre des négociations onusiennes. Cependant, cette conférence a eu un écho limité dans les négociations internationales.

Pendant la Conférence de Cancun, trois espaces de mobilisation coexistaient, chacun portant ses ambitions, ses messages et son identité propres :

- **le lieu de** « dialogue climatique - espace mexicain » (*Dialogo Climatico - Espacio Mexicano*) a rassemblé des centaines de participants (syndicats, organisations environnementales et de peuples indigènes, paysans et mouvements internationaux pour la justice climatique). Pour

⁶ Conclusions du Conseil des ministres de l'Environnement de l'Union européenne du 14 octobre 2010 : http://ec.europa.eu/clima/documentation/international/docs/conclusions_envir_en.pdf.



les tenants de la mobilisation, le message était clair : la crise climatique est une crise de civilisation. « Changeons le système, pas le climat ! », scandaient-ils. Débats et fora ont notamment traduit les inquiétudes liées à la marchandisation des biens et services environnementaux. Ils ont évoqué des alternatives possibles ;

- **le Klimaforum10**, village temporaire autogéré, avait pour objectif de promouvoir des alternatives concrètes, de la solidarité internationale à la « permaculture »⁷. Isolé et difficile d'accès, ce lieu n'a pas reçu la participation espérée ;
- **le campement de la Via Campesina** s'est installé à l'arrivée des Caravanes pour la justice climatique⁸, parties de plusieurs villes du Mexique pour rendre visibles des lieux et des communautés fortement affectés par le changement climatique.

Plus généralement, les revendications de la société civile ont visé à dénoncer les crises mondiales — tant climatique qu'économique, financière et sociale — et la nécessité d'une plus grande justice climatique basée sur le principe de « responsabilité commune mais différenciée ». Ces mouvements ont rappelé qu'associer fortement la question climatique à la lutte contre la pauvreté demeurait une priorité.

Un décalage croissant entre négociateurs et citoyens

À Cancun, la participation des observateurs, de la société civile et des négociateurs aux différents fora du « off » a été freinée par une distance entre ces lieux de plusieurs dizaines de kilomètres. Déjà, à Copenhague, le problème du cloisonnement hermétique entre le « in » et le « off » s'était posé avec acuité. De plus, les manifestations organisées à l'initiative des différents mouvements ont été le plus souvent encadrées par un important dispositif policier.

Comme à Copenhague, Cancun a également connu son lot d'expulsions : malgré la participation de chefs de délégations de Bolivie, du Paraguay et du Nicaragua, l'Assemblée des Peuples qui était prévue initialement n'a pu se tenir dans le centre de conférence. Et certains participants qui avaient rejoint les manifestations se sont vus retirer leur badge et refuser l'accès au centre. Cette mise à distance entre le « in » et le « off » a alimenté une défiance réciproque entre négociateurs et mobilisation sociale.

⁷ Créée dans les années 1970, la permaculture conçoit des systèmes agricoles et des habitats humains qui reproduisent les relations présentes dans l'écologie naturelle, afin de retrouver la diversité, la stabilité et la résilience des écosystèmes naturels. Elle s'appuie sur le savoir de sociétés traditionnelles.

⁸ Organisées avec l'Assemblée des affectés environnementaux (ANAA), le Syndicat mexicain des électriciens et le Mouvement de libération nationale.



*Manifestation
de la société civile
à Cancun.*

© Ainhoa Goma/Oxfam,
Flickr

Alors que les effets du changement climatique font désormais partie de l'actualité, le débat sur les solutions à imaginer et à mettre en œuvre reste cloisonné. La complexité des négociations internationales, l'absence de vision et de volonté politique suscitent une contestation accrue au sein de la société civile, affaiblissant ainsi la crédibilité du processus et alimentant la radicalité. Ces revendications politiques trouvent difficilement leur place au sein du processus onusien, prédominé par les questions techniques. Ainsi, des mouvements tels que l'« Appel mille Cancun pour une justice climatique » se veulent le porte-voix des « sans voix » en marge des négociations. Sommes-nous face à un dialogue de sourds ? La légitimité de la COP repose sur son ouverture et le dialogue qu'elle entretient avec la société civile. En particulier, la capacité des négociations à se rapprocher des réalités du terrain sera garante de la poursuite du processus.

Le décalage croissant entre les attentes des négociateurs techniques et politiques, et celles de la mobilisation sociale, est à l'image de l'impasse politique dans laquelle se trouve la communauté internationale face au changement climatique.

Remettre de l'ambition dans les négociations

Depuis la Conférence de Bali en 2007, les négociations sur le régime climatique post-2012 se déroulent dans deux groupes de travail spéciaux parallèles. Le premier relève du **Protocole de Kyoto (GTS-PK)** et a pour but de fixer les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays de l'Annexe I (soit les pays développés) pour une deuxième période d'engagement. Le second groupe de travail porte sur l'action concertée à long terme dans le cadre de la **Convention Climat (GTS-ACL)**. Ses discussions sont orientées selon le Plan d'action de Bali⁹.

À Cancun, deux « Accords » principaux (ou « décisions ») ont été adoptés, l'un sous le Protocole et l'autre sur l'action concertée à long terme sous l'égide de la Convention.

Cependant, le résultat de la Conférence de Cancun est insuffisant pour plusieurs raisons. D'abord, la conférence n'a pas permis d'atteindre un compromis sur la question de la forme juridique d'un futur accord mondial sur le climat. La Présidence mexicaine de la conférence a choisi de ne pas placer ce point au centre des débats pour ne pas bloquer le reste des né-

⁹ CCNUCC, Plan d'action de Bali, 2007 : <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fin/06a01f.pdf#page=3>.

gociations. Cette question pourtant cruciale reste entière et devra être réglée en 2011. Les pays doivent pouvoir s'accorder sur la mise en place d'un cadre juridiquement contraignant pour le post-2012.

En second lieu, l'ambition des pays en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre n'a pas été à la hauteur des enjeux. Les pays développés doivent revoir à la hausse leurs engagements et les pays émergents doivent poursuivre leurs efforts.

La forme juridique de l'accord mondial sur le climat

Les enjeux et les résultats : report de la mise en place d'un cadre juridiquement contraignant

À Copenhague, parmi les questions qui ont cristallisé les tensions se trouvait la forme juridique du ou des futur(s) accord(s) sur le climat. D'un côté se trouvaient les partisans d'un accord unique et juridiquement contraignant. De l'autre, ceux d'un « double accord », constitué de l'adoption d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto et d'un accord sous l'égide de la Convention Climat.

En 2010, l'idée d'obtenir deux accords plutôt qu'un accord unique a progressé pour deux raisons. D'une part, le changement de situation politique aux États-Unis, avec notamment le recul des Démocrates, rend quasiment impossible l'adoption, à court terme, d'un accord juridiquement contraignant qui inclurait les États-Unis. D'autre part, les pays en développement font pression pour maintenir le Protocole de Kyoto après 2012. Le Protocole revêt un caractère symbolique essentiel pour de nombreux pays en développement, compte tenu de sa forme juridique, de ses mécanismes de contrôle et sanction, et du Fonds pour l'adaptation qui y affère.

L'Union européenne, à la suite de l'échec de Copenhague, s'est montrée davantage encline à suivre une voie à deux accords, sous certaines conditions¹⁰. Mais ce n'est pas le cas de tous les pays développés ayant ratifié le Protocole de Kyoto. Certains ne veulent pas renouveler, après 2012, le scénario de la première période d'engagement, qui s'était faite sans la participation des États-Unis et des autres grands pays émetteurs. Ainsi, dès le premier jour de la Conférence de Cancun, le Japon s'est officiellement opposé à une deuxième période d'engagement. Cette déclaration a été suivie une semaine plus tard par la Russie¹¹.

Compte tenu de la difficulté du sujet, la forme juridique du ou des futur(s) accords n'a pas été mise au centre des débats pendant la COP16. Aucun progrès n'a donc été réalisé sur ce point. Les Parties signataires du Protocole de Kyoto n'ont pas décidé d'adopter une deuxième période d'engagement. Les Accords de Cancun prolongent simplement d'un an le mandat des deux groupes de travail (sous le Protocole de Kyoto et sous la Convention). Cette poursuite des négociations en deux voies ne préjuge pas de la forme juridique du ou des futur(s) accords sur le climat, qui continuera sûrement de faire l'objet de discussions épineuses en 2011.

Les défis à relever

La question de la forme juridique du ou des accord(s) pourrait bien conditionner l'ensemble des discussions internationales qui auront lieu à la COP17. Mais à moins de deux ans de la fin de la première période d'engagement sous le Protocole de Kyoto (décembre 2012), les négociations sur la forme juridique du ou des futur(s) accord(s) sont dans l'impasse. Le peu de changement politique attendu sur ce sujet d'ici 2012 fait peser le risque de voir tomber les négociations onusiennes en désuétude.

¹⁰ Conclusions du Conseil Environnement de l'Union européenne, du 14 octobre 2010 : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/117096.pdf.

¹¹ Intervention du ministre de l'Environnement de la Fédération de Russie, Cancun, le 9 décembre 2010.

Il s'agit d'un jeu de domino où les forces en présence sont contradictoires et où les voies de sortie sont rares :

- **Japon/Russie** (Canada, Nouvelle-Zélande) : ces pays sont contre une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto si des conditions comparables ne s'appliquent pas aux États-Unis (et à la Chine) ;
- **les pays en développement** ne veulent pas d'un accord global sans deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto ;
- **l'Union européenne** accepterait d'avoir deux accords moyennant une certaine comparabilité entre la voie du Protocole et celle de la Convention ;
- **aux États-Unis**, la situation politique laisse peu d'espoir d'obtenir, à court terme, un accord juridiquement contraignant avec des mécanismes de contrôle et de sanction comme sous le Protocole de Kyoto (au moins jusqu'en 2012 et la fin du 1^{er} mandat du président B. Obama).

À Cancun, l'Union européenne aurait pu représenter « la voie du milieu » sur cette question de la forme juridique. Cependant, les dissensions internes n'ont pas permis au bloc européen de se positionner clairement. En 2011, l'Union européenne doit occuper cet espace et déployer sa diplomatie pour ramener dans son sillage les autres pays de l'Annexe I ayant ratifié le Protocole de Kyoto. Si le Protocole de Kyoto n'est pas renforcé à Durban, fin 2011, les répercussions néfastes sur l'Europe pourraient être nombreuses.

Du point de vue des pays en développement, la mise sous coma artificiel du Protocole de Kyoto serait également dommageable. Elle pourrait impliquer le démantèlement du Fonds pour l'adaptation, qui est la principale source de financement prévisible pour l'adaptation des plus vulnérables¹². Les besoins des pays en développement pour l'adaptation sont évalués à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020¹³.

Enfin, l'abandon du Protocole de Kyoto et de son système d'engagements contraignants, en faveur d'un accord unique et non juridiquement contraignant sous la Convention, scellerait l'approche beaucoup plus faible dite de *pledge and review* (engagements non contraignants périodiquement examinés). Il y a peu de chance que cette approche non contraignante permette de maintenir l'augmentation des températures mondiales en deçà de 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle, c'est-à-dire la limite indiquée par le Giec pour avoir une chance sur deux d'éviter un emballement de la machine climatique.

Par conséquent, la Conférence de Durban fin 2011 doit acter l'adoption d'une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto, tout en veillant à améliorer les règles de fonctionnement et l'intégrité environnementale de celui-ci.

¹² Ce fonds est en grande partie alimenté par un prélèvement forfaitaire sur le mécanisme de développement propre (MDP).

¹³ Climate Action Network International, *Fair, Ambitious and Binding (FAB). Essentials for a Successful Climate Deal*, 2009 : http://www.climateactionnetwork.org/sites/default/files/CAN_FAB_Essentials_1.pdf.



Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre : Cancun entérine les faiblesses de Copenhague

Les enjeux

Depuis la Conférence de Bali, la communauté internationale s'est accordée sur la contribution de l'ensemble des pays à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre, afin de maintenir l'augmentation des températures mondiales en deçà de 2°C d'ici à 2100. Cette limitation nécessite, selon le Giec, que les pays développés réduisent leurs émissions de 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, et adoptent des règles de comptabilisation honnêtes, basées sur les émissions réelles¹⁴. Les pays en développement doivent, quant à eux, diminuer de 15 à 30 % leurs émissions par rapport à un scénario tendanciel d'ici à 2020.

Pendant et après la Conférence de Copenhague, plusieurs pays ont mis sur la table des objectifs volontaires de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Mais ces objectifs demeurent largement insuffisants. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement, il existe un écart important entre ce que la science exige et ces engagements unilatéraux des pays, appelé *gigatonne gap* en anglais. Ce fossé est compris entre 5 et 9 gigatonnes d'équivalent CO₂¹⁵. Il conduirait à une augmentation d'au minimum 3,2°C des températures mondiales d'ici la fin du siècle, loin des 2°C indiqués par le Giec¹⁶.

À Cancun, les Parties devaient donc reconnaître ce fossé et s'accorder au mieux sur des engagements de réduction de leurs émissions plus ambitieux et contraignants, sinon sur un plan d'action visant à combler ce fossé rapidement.

Les résultats

● *Les objectifs de réduction des émissions*

Les progrès réalisés à Cancun sur la question des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ont été très limités. Certes, des décisions ont été prises sur ce sujet dans le cadre du GTS-PK et du GTS-ACL. Mais elles restent insuffisantes.

Sous le Protocole :

La COP16 a entériné un certain nombre de décisions relatives à la réduction des émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto, malgré l'incertitude qui persiste quant à l'adoption d'une deuxième période d'engagement.

Dans la décision adoptée sous la voie du Protocole (GTS-KP), les Parties prennent simplement « note » d'un document d'information regroupant les objectifs connus de réduction des émissions des pays de l'Annexe I¹⁷. Ces engagements restent volontaires. La décision ne fait nullement référence à un objectif agrégé de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'ensemble des pays de l'Annexe I. Elle mentionne seulement, dans un langage très faible, la fourchette des 25-40 % de réduction d'émissions indiquée dans le quatrième rapport du Giec.

¹⁴ Giec, *Changements climatiques 2007 : Rapport de synthèse*, sous la direction de Rajendra K. Pachauri, Andy Reisinger, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf.

¹⁵ UNEP, *Emission Gap Report*, 2010, <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>.

¹⁶ Claudine Chen, Bille Hare, Markus Hagemann, Niklas Höhne, Sara Moltmann, Michiel Schaeffer, *Cancun Climate Talks. Keeping Options Open to Close the Gap*, Climate Action Tracker Briefing paper, Climate Analytics, Pik, Ecofys, 10 janvier 2011, http://www.climateactiontracker.org/briefing_paper_cancun.pdf.

¹⁷ http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=i&preref=600006170&suchen=n.

En outre, la décision de la COP sous la voie du Protocole contient des dispositions concernant les règles de mise en œuvre du Protocole de Kyoto ainsi que ses mécanismes. Ces dispositions ne vont pas dans le sens d'efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre plus ambitieux sous le Protocole.

- **Mécanisme sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCF)**¹⁸ : Ce mécanisme vise à encadrer, entre autres, les méthodologies de comptabilisation des émissions issues des forêts et de l'affectation des terres dans les pays développés. La COP16 a adopté une décision qui n'en règle pas les principaux enjeux. On observe en outre une tendance forte à aller vers des **niveaux de référence projetés** dans le domaine de la gestion des forêts¹⁹. Ces derniers se basent sur un scénario *futur* de volume d'émissions issues des forêts pour déterminer les efforts à fournir par les pays. Contrairement à une moyenne des émissions passées, cette méthodologie repose sur des hypothèses et pourrait induire la non-comptabilisation de 200 à 460 mégatonnes d'équivalent CO₂ d'ici 2020 (soit l'équivalent des émissions de la France en 2008)²⁰.
- **Mécanisme de développement propre (MDP)** : Le MDP est le fer de lance des mécanismes dits « de flexibilité » du Protocole de Kyoto. Il permet aux pays développés de réaliser une partie de leurs objectifs de réduction d'émissions non pas sur leur territoire, mais dans les pays en développement, à travers des projets de compensation. Les conditions de mise en œuvre du MDP sont aujourd'hui assez contestées du fait de leur laxisme. Elles font actuellement l'objet d'une révision. Plusieurs décisions notoires ont été prises sur le MDP à Cancun. Parmi celles-ci figure l'éligibilité des techniques de **captage et séquestration du carbone (CSC)** au titre du MDP. Il s'agit de techniques visant à capturer le CO₂ et à le stocker dans les sols (notamment dans des gisements pétroliers épuisés). Le CSC s'appliquerait massivement sur les centrales thermiques à charbon, par exemple. Cependant, ces techniques sont jugées encore risquées d'un point de vue environnemental et elles restent très coûteuses. De plus, elles n'encouragent pas les pays à transformer leur économie en profondeur, mais maintiennent leur dépendance aux énergies fossiles. L'intégration du CSC au MDP crée aussi de nouvelles échappatoires pour les pays développés, qui reculent toujours devant l'adoption d'engagements internationaux plus ambitieux et contraignants en matière de réduction des émissions pour l'après 2012. Enfin, le transfert de CSC ne concernera pas les pays les moins avancés (PMA), qui n'ont pas le niveau de production énergétique et les infrastructures nécessaires à la mise en place de projets de ce type. C'est donc une décision éloignée des positions de l'Union européenne, qui souhaitait « renforcer l'intégrité environnementale du MDP et sa répartition géographique »²¹.

Sous la Convention :

La décision de la COP16 sur l'action concertée à long terme dans le cadre de la Convention (GTS-ACL) entérine l'objectif de limiter l'augmentation des températures mondiales à 2°C en 2100. Cet objectif figurait à l'Accord de Copenhague ; il est enfin intégré à une décision de la COP. La décision préserve la possibilité de revoir cet objectif et de le remplacer par celui de 1,5°C. Cependant, elle ne contient aucun engagement sur des fourchettes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Elle ne fixe pas non plus de date pour le pic des émissions mondiales. Celui-ci devra arriver « aussi vite que possible ».

La décision de Cancun reconnaît la nécessité d'augmenter les engagements actuels de réduction des émissions des pays développés. Mais elle ne fait aucune référence au *gigatonne gap*. Enfin, le texte décide qu'une première révision des objectifs de réduction commencera

¹⁸ Plus communément appelé « LULUCF » pour *Land use, land use change and forestry* en anglais.

¹⁹ Pour plus de détails, consulter le lien suivant : <http://rac-f.org/Lettre-du-RAC-F-du-CAN-Europe-et.html>.

²⁰ *Climate Action Network International, Forest Management: Getting the Accounting Right*, Bonn, 30 juillet 2010, http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/application/pdf/can_lulucfwskp13.pdf.

²¹ Conclusions du Conseil des ministres de l'Environnement de l'Union européenne du 14 octobre 2010 : http://ec.europa.eu/clima/documentation/international/docs/conclusions_envir_en.pdf.

en 2013 et devra être terminée en 2015. Cette révision interviendrait après la fin de la première période d'engagement sous le Protocole de Kyoto, ce qui est problématique compte tenu des liens étroits entre la voie de la Convention et celle du Protocole de Kyoto. Ce calendrier fixé et accepté par tous (sauf la Bolivie) montre que, sous la Convention, les pays ne sont pas enclins à relever leurs objectifs de réduction d'émissions avant 2013.

Les pays en développement se sont engagés à réaliser des Nama (Actions nationales appropriées de réduction des émissions, *Nationally Appropriate Mitigation Actions* en anglais) en fonction du soutien financier, technique et en matière de renforcement de capacités qu'ils recevront de la part des pays développés. Afin de répertorier ces Nama, ainsi que le soutien nécessaire et reçu par les pays en développement, un registre est créé sous l'égide de la Convention. Il permettra de donner une meilleure visibilité au processus. Par ailleurs, les engagements des pays en développement pris à la suite de Copenhague seront également listés au sein d'un document d'information et dont la COP16 a « pris note ». Les pays qui n'ont pas encore fait part de leurs actions peuvent le faire en informant le Secrétariat de la Convention. Le Secrétariat devra organiser un atelier de décryptage pour expliquer et détailler les engagements pris par les pays en développement ainsi que le détail du soutien nécessaire.

● *Transparence : quelques avancées*

La question de la transparence était l'une des clés de voûte des négociations à Cancun. Elle devait satisfaire les États-Unis, d'une part, qui en avaient fait une de leurs « lignes rouges » de négociation et, d'autre part, les pays émergents, qui ne souhaitaient aucune ingérence internationale.

Une des avancées de la COP16 a été de parvenir à un accord sur la création d'un système de contrôle, de suivi et de compte rendu des actions de réduction d'émissions dans les pays en développement. Ce système est divisé en deux mécanismes :

- le **MRV** pour les actions soutenues internationalement ;
- l'**ICA** (Analyse et consultations internationales, *International Consultation and Analysis*) pour les actions réalisées unilatéralement par les pays en développement (principalement les pays émergents).

Le mécanisme décidé à Cancun permet de préserver la souveraineté nationale des pays émergents, tout en rassurant les pays développés sur les actions entreprises dans les pays en développement. L'Inde a joué un rôle crucial en 2010 dans le dénouement de ce point sensible (cf. encadré n° 3).

Sur le sujet de la transparence des actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre des pays développés, la COP16 décide que ces derniers devront renforcer et uniformiser le format de leurs communications nationales qui répertorient ces actions. ●

ENCADRÉ 3

> **L'Inde, un nouvel acteur central des négociations**

En 2010 à Cancun, l'Inde a adopté une position progressiste dans les négociations. Le mécanisme « ICA » qu'elle a proposé a été accueilli favorablement par l'ensemble des Parties, y compris par la Chine et les États-Unis. Ce mécanisme consistera pour les pays en développement, en fonction de leurs capacités, à

communiquer à la Convention Climat leurs actions entreprises unilatéralement. Ces actions pourront être revues par un comité d'experts, en coordination avec les autorités nationales. Ce mécanisme ne remplirait pour l'instant qu'un rôle informatif.

L'Inde semble ainsi constituer une force puissante et conciliatrice dans les discussions sur le climat et il y a fort à parier qu'elle jouera encore un rôle important en 2011.

CHAPITRE 2

De tout petits pas pour la solidarité internationale

À Cancun, le fossé entre ce que dit la science et ce que fait la politique s'est donc creusé. Les négociations internationales sur le changement climatique révèlent l'incapacité des pays à s'engager sur des objectifs ambitieux et contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Néanmoins, la COP16 esquisse des avancées sur des questions centrales pour les pays en développement : la création d'un « Fonds vert » et d'un « cadre pour l'adaptation », le lancement du mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation (REDD+) et l'établissement d'un mécanisme pour la technologie liée au climat. La solidarité internationale gagne ainsi du terrain et les contours d'une architecture institutionnelle commencent à se préciser. Exception faite de l'agriculture, qui a disparu du texte de compromis final.

Mais si les fondations sont posées, elles doivent encore être consolidées. Il ne faudrait pas que les bases esquissées à Cancun ne donnent lieu qu'à des « coquilles vides » ou des « usines à gaz », détachées de toute ambition des pays à agir pour éviter le péril climatique. Pour opérationnaliser cette architecture institutionnelle naissante, l'identification de sources de financement pérennes et fiables et la mise en cohérence des nouveaux dispositifs créés sont essentielles. La question du devenir des mécanismes, programmes et fonds existants se pose également.



Financements : la clé des négociations

L'opérationnalisation et le succès d'un futur accord après 2012 dépendent en grande partie des financements qui pourront être mobilisés d'ici à 2020. Parce qu'elle est déterminante, la question des financements constitue aujourd'hui l'un des principaux points de blocage des négociations internationales. Pourtant, elle fait déjà l'objet de compromis, au détriment, encore et toujours, des pays les plus pauvres et vulnérables.

Du point de vue des financements, l'Accord de Cancun sous la voie de la Convention reste bien en deçà des attentes de la société civile, et même les plus modérées. Un travail important reste à faire pour sécuriser les 100 milliards de dollars annuels annoncés d'ici 2020, et sur les principes qui gouverneront les financements climatiques. Un Fonds vert a été créé, mais il restera une coquille vide si des sources de financement ne sont rapidement identifiées pour l'alimenter.

De la gouvernance des financements précoces à celle des financements de long terme

Les enjeux

Les négociations en 2010 devaient permettre d'opérationnaliser les faibles engagements financiers inscrits à l'Accord de Copenhague et d'avancer sur la définition de l'architecture financière de l'après-2012. L'Accord de Copenhague engage les pays développés à financer collectivement, à hauteur de 30 milliards de dollars, des actions « climat » dans les pays en développement entre 2010 et 2012. Ces financements dits « précoces » devaient permettre de rétablir la confiance entre pays développés et pays en développement, et servir de phase-pilote pour les financements « climat » à plus long terme.

Un an après, les financements précoces ont déçu les attentes, mêmes les plus modérées. Ils augurent des difficultés pour la gouvernance des financements de long terme. En effet, les pays développés n'ont pas respecté les principes inscrits à l'Accord de Copenhague. Le texte précise que ces 30 milliards de dollars seront « nouveaux et additionnels ». Pour la société civile, le qualificatif « nouveaux et additionnels » signifie : au-delà des objectifs d'aide publique au développement (APD)²² et au-delà des financements « climat » déjà engagés. Mais la plupart des pays n'ont pas adopté cette définition. En 2010, ils ont comptabilisé les financements précoces au-delà des financements « climat » qu'ils avaient engagés en 2009, mais aussi au sein de leur APD. Il s'agit d'un double comptage pur et simple de leurs financements précoces. De plus, les décaissements des financements ont manqué de transparence (cf. encadré n° 4).

Les financements précoces (et à long terme) pour le climat ne relèvent pas de la même logique que le financement du développement, ni des mêmes engagements. Les premiers constituent une « dette climatique » des pays développés envers les pays en développement. Les seconds entrent dans le cadre de la solidarité internationale. À ce titre, les financements pour le climat et ceux pour le développement nécessitent d'être distingués d'un point de vue conceptuel et comptable. Dans la perspective d'améliorer la transparence et d'éviter le double comptage de l'argent public, la société civile a appelé à une définition commune de « nouveau et additionnel » et à un suivi comptable de ces financements précoces par le Secrétariat de la Convention.

²² Soit 0,7 % du Revenu national brut (RNB).

ENCADRÉ 4

> Les financements précoces européens et français : manque de transparence et double comptage

L'Union européenne affirme avoir mobilisé 2,2 milliards d'euros en 2010 sur les 7,2 milliards qu'elle a promis à Copenhague. Cependant, une analyse critique par le Réseau action climat Europe²³ des financements en 2010 tire un bilan peu engageant pour le respect des promesses restantes (fin des financements précoces et financement de long terme). En effet, les États membres ont « respecté » leurs promesses à grand renfort de tours comptables. Ainsi, des projets ont été comptés deux fois au titre de l'APD et au titre des financements précoces.

La France s'est engagée à verser 1,24 milliards d'euros de financements précoces. En 2010, elle a été la plus mauvaise élève de l'Union européenne : son volume d'APD n'a pas augmenté depuis 2009, contrairement au volume

de ses financements climat. Cela implique des coupes budgétaires sur des projets de développement, le non-lancement de certains projets de développement, et du recyclage de projets de développement en projets « climat ». De plus, alors que l'Accord de Copenhague précisait que les financements devaient faire l'objet d'une allocation équilibrée entre l'adaptation et la réduction des émissions, l'adaptation ne représente que 20 % des financements français²⁴. Sans compter qu'une grande partie de l'argent a été délivrée sous forme de prêts (sur-comptabilisés de surcroît²⁵) alors que l'adaptation représente une dette des pays développés envers les pays en développement, incompatible avec une logique d'emprunt.

Pour la société civile, il a été difficile d'effectuer un suivi international des flux financiers, puisqu'une grosse partie des fonds ont transité via des canaux bilatéraux (en 2010, 86 % pour l'Allemagne, 67 % pour la France²⁶), avec leurs règles de comptabilisation propres et leurs définitions divergentes.

Les résultats

Avant Cancun, une décision sur les financements précoces semblait improbable, notamment parce que les pays en développement s'étaient peu appropriés l'enjeu de la transparence et de la gouvernance des financements. Cependant, au cours des deux semaines de conférence, des ONG ont dressé un bilan alarmant des financements précoces en 2010. Elles ont travaillé avec les PMA pour revendiquer une décision sur la transparence. Ainsi, le texte sur l'action concertée à long terme comprend finalement une décision sur les financements précoces, qui contient deux volets :

- elle « prend note » de l'engagement à mobiliser 30 milliards de dollars avant 2012 et rappelle les principes d'une allocation équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation, et la priorité pour les pays en développement les plus vulnérables. Cette décision permet donc de légitimer l'engagement de Copenhague dans une décision adoptée par 192 pays ;
- elle « invite » les Parties à soumettre des rapports financiers annuels au Secrétariat de la Convention, présentant les volumes décaissés et les canaux utilisés.

²³ Climate Action Network Europe, *Has the EU kept its fast-start climate finance promises?*, novembre 2010, <http://www.climnet.org/policywork/climate-finance/277-has-the-eu-kept-its-fast-start-climate-finance-promises>.

²⁴ Oxfam France et RAC-France, *Quai des brumes : suivi des promesses de la France en matière de financements pour le changement climatique*, novembre 2010, <http://www.rac-f.org/IMG/pdf/OX-RAC-climat2010-BAT-bassedef.pdf>.

²⁵ Toujours dans le cas des financements français, la part de prêts concessionnels augmente alors que la part de dons est passée sous la barre des 10 % en 2010. Selon le rapport RAC-Oxfam (2010) sur les financements précoces français, le recours aux prêts concessionnels relève d'une stratégie comptable rodée qui permet notamment de « gonfler » le volume d'aide accordé en comptabilisant l'ensemble du prêt concessionnel.

²⁶ Climate Action Network-Europe, *Has the EU kept its fast-start climate finance promises?*, novembre 2010, <http://www.climnet.org/policywork/climate-finance/277-has-the-eu-kept-its-fast-start-climate-finance-promises>.

Les défis à relever

Si les financements précoces sont au cœur des débats, c'est parce qu'ils mettent à l'épreuve les principes de gouvernance et d'allocation des financements « climat » de long terme. La décision de Cancun ne suffira pas à garantir le caractère additionnel et nouveau des financements, enjeu pourtant primordial d'un accord post-2012. On notera cependant que la soumission de rapports financiers par les Parties, bien que volontaire, crée une pression politique pour améliorer la transparence.

Parce que les financements « climat » seront la clé de l'opérationnalisation d'un accord final, il faut rapidement renforcer la transparence des flux financiers et s'accorder sur une définition de « financements climat » et de la qualification de « nouveaux et additionnels ». Cela pourrait passer, au niveau national, par la création de lignes budgétaires distinctes et des comptes d'affectation spéciale dans les lois de finance annuelles.

Les sources des financements de long terme

Les enjeux

L'Accord de Copenhague engage les pays développés à financer la lutte contre le changement climatique à hauteur de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Mais comment mobiliser cet argent ? Cette question divise.

Le texte de l'Accord de Copenhague reste très flou sur les sources de mobilisation des financements. Les avis divergent : certains mettent en avant le rôle prépondérant du secteur privé, alors que d'autres l'exigent des ressources publiques uniquement.

Les options sur la table pour mobiliser les 100 milliards de dollars annuels sont nombreuses. Elles vont des sources conventionnelles de financement (contributions budgétaires renouvelées chaque année) aux mécanismes « innovants » (enchère sur le marché carbone, taxe, redirection des subventions à l'énergie, etc.). La société civile a notamment appuyé la création d'un mécanisme de prélèvement sur les secteurs du transport maritime et aérien qui fournirait une incitation supplémentaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de ces secteurs tout en générant des ressources substantielles, notamment pour l'adaptation qui nécessite des fonds publics sous la forme de subventions. Toutefois, le G77 redoute son impact sur les économies en développement et la Chine s'est opposée à toute atteinte au principe de « responsabilité commune mais différenciée ». Le Groupe Afrique se méfie des options innovantes qu'il juge volatiles et imprévisibles et privilégie plutôt les contributions budgétaires nationales. Pourtant, des sources automatiques et internationales de financement permettraient, dans une certaine mesure, d'échapper aux contraintes politiques et économiques associées aux contributions budgétaires, comme le rappelle l'histoire mouvementée de l'APD²⁷.

La question des sources est avant tout politique. Le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur les financements « climat » (*High Level Advisory Group on Climate Financing — AGF*) démontre qu'il est techniquement possible de mobiliser 100 milliards de dollars de ressources additionnelles à condition de recourir à un bouquet de mécanismes financiers et de faire preuve de volonté politique (*cf. encadré n° 5*). Mais le G77 s'est opposé à une référence précise au rapport AGF dans la décision de Cancun, puisqu'il ne s'agit pas d'un rapport élaboré sous l'égide de la Convention. Pour de nombreux pays, le rapport représente une tentative des pays développés d'échapper aux négociations onusiennes et de transférer la dette au secteur privé.

²⁷ Les pays riches se sont engagés à reverser 0,7 % de leur Revenu national brut pour l'APD et pourtant l'APD stagne encore à 0,4 %.

ENCADRÉ 5**> Le rapport de l'AGF²⁸**

À la suite de la Conférence de Copenhague, le secrétaire général des Nations unies avait mandaté un panel d'experts de haut niveau (AGF) pour identifier des mécanismes financiers innovants permettant de générer plus de 100 milliards de dollars par an. Le rapport de l'AGF publié en octobre 2010 a permis de médiatiser l'enjeu de la sécurisation de sources de financement automatiques et pérennes. En revanche, il a surtout mis en avant les options liées au marché du carbone, qui impliquent une forte volatilité des volumes financiers et un rôle prépondérant du secteur privé. Plusieurs options émergent cependant :

– **la mise aux enchères des quotas de crédits carbone** (entre 2 et 10 % des quotas de crédits

carbone alloués aux entreprises) générerait entre 2 et 70 milliards de dollars d'ici 2020 ;

– **une taxe sur les transactions financières internationales** rapporterait entre 2 et 27 milliards de dollars²⁹ mais sera difficile à accepter sur le plan politique ;

– **un mécanisme sectoriel sur le transport international maritime et aérien** : un marché du carbone, une taxe sur les soutes, ou une taxe sur les billets d'avions rapporteraient entre 2 et 19 milliards de dollars de financements « climat » par an ;

– **réallocation/élimination des subventions aux énergies fossiles** : autre solution « gagnant-gagnant », cette réforme des subventions pourrait générer jusqu'à 10 milliards de dollars chaque année.

Les résultats

La décision de la COP16 sur l'action concertée à long terme sous la Convention comprend un volet sur les financements de long terme, qui comprend les dispositions suivantes :

- elle « prend note » de l'engagement à mobiliser 100 milliards de dollars, retranscrivant ainsi la disposition de Copenhague dans une décision de la COP ;
- elle souligne que les 100 milliards de dollars seront générés par des sources variées, publiques et privées, bilatérales et multilatérales ;
- elle « prend note » des divers rapports sur les options et besoins de financement, dont le rapport de l'AGF.

Ainsi, les pays n'ont pas réussi à s'accorder sur le principe de mécanismes financiers automatiques et internationaux et sur le type de mécanismes à privilégier. Les financements de long terme représentent le principal échec du volet sur les financements à Cancun. La décision ne mentionne aucunement les sources innovantes de financement.

Les défis à relever

Le mécanisme lié au secteur maritime apparaît comme l'option la plus avancée d'un point de vue technique et politique. La Conférence de Durban devrait donner mandat à l'Organisation maritime internationale (OMI) de proposer et opérationnaliser un tel mécanisme international. Afin de ne pas pénaliser les pays en développement, en particulier les PMA, un dispositif de péréquation et compensation devrait être mis en place. L'ensemble des pays en développement doit s'emparer de la question des sources pour s'assurer que les options privilégiées sécurisent des financements automatiques, pérennes et ne transfèrent pas la dette au secteur privé et au marché du carbone.

²⁸ UN, *Report of the Secretary-General's high level advisory group on climate change financing*, 5 novembre 2010 : http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf.

²⁹ Les mécanismes financiers innovants permettraient de générer des fonds pour répondre à plusieurs enjeux internationaux : développement, climat, stabilisation des marchés financiers, etc.

Il appartient donc aux décideurs politiques de trancher au plus vite sur ces instruments financiers, afin que les mécanismes soient opérationnels au 1^{er} janvier 2013. Cependant, le programme de travail est chargé ; il est de plus en plus dépendant de négociations politiques dans des fora parallèles, tels que le G8 et le G20. C'est pourquoi la société civile devra également se mobiliser en dehors de l'arène onusienne.

La création du Fonds vert

Les enjeux

L'Accord de Copenhague envisageait la création d'un fonds multilatéral pour accueillir les financements « climat ». Ce fonds faisait l'objet d'une demande prioritaire du G77+Chine, mais était boudé par les pays développés, plus en faveur du renforcement des mécanismes de financement existants.

En 2009 et 2010, les pays en développement et la société civile se sont mobilisés pour obtenir un « Fonds vert » à la hauteur de l'enjeu climatique, c'est-à-dire capable de gérer d'importants volumes financiers, doté d'un système de gouvernance équitable et transparent, facile d'accès pour les pays les plus vulnérables, et efficace dans les décaissements. Ce Fonds devait aussi être lié à des sources de financement pérennes et automatiques. De leur côté, les pays développés insistaient pour le renforcement des canaux existants aux niveaux bilatéral et multilatéral. Ils mettaient l'accent, notamment, sur l'efficacité des agences bilatérales, qui peuvent décaisser les financements rapidement. Certains pays ont aussi critiqué la faisabilité technique d'un fonds à 100 milliards de dollars annuels et les dangers d'un mécanisme trop centralisateur.

Le G77 et la société civile demandaient une répartition équilibrée des sièges entre les pays développés et les pays en développement dans les processus décisionnels pour renforcer la voix des pays récipiendaires dans les choix d'allocation des financements. De l'autre côté, les pays développés refusaient un système de représentation « équitable », tel que pour le Fonds pour l'adaptation, qui donnerait aux pays récipiendaires une influence décisive sur l'allocation des fonds.

Un autre enjeu de gouvernance a attisé les débats : quelle serait l'institution financière chargée d'administrer le futur fonds ? Les États-Unis ont insisté pour que ce soit la Banque mondiale, compte tenu des montants financiers à gérer.

Les résultats

La décision de la COP16 sur l'action concertée à long terme acte la création du Fonds vert :

- elle charge un **comité de transition** d'opérationnaliser le Fonds d'ici la COP17. Ce comité sera composé de manière « équilibrée » puisqu'il donne 25 sièges aux pays en développement et 15 sièges aux pays développés. Il est ainsi assez représentatif de l'équilibre géographique et démographique mondial ;
- elle « renvoie » à une annexe qui liste les termes de référence pour le travail d'opérationnalisation du comité de transition : définition du rôle du secrétariat, identification des instruments financiers, création d'un mécanisme d'évaluation et élaboration du dispositif juridique et institutionnel ;
- elle « décide » qu'un « **conseil** » sera créé après la transition et sera, lui, composé de 12 membres issus de pays développés et 12 membres issus de pays en développement ;
- elle « invite » la **Banque mondiale** à servir d'administrateur intérimaire du Fonds pendant les trois premières années.

Outre le Fonds, la décision crée un « **comité permanent** » (*standing committee*) chargé de mobiliser les financements, de rationaliser et harmoniser les mécanismes financiers et décaissements, et de s'occuper de mesurer, rapporter et vérifier (MRV) les flux financiers.

Les défis à relever

De justesse, Cancun a redonné du souffle au chapitre sur les financements grâce à la création du Fonds vert. Fruit de tous les compromis, ce nouveau fonds reste encore un objet politique non identifié : agira-t-il en complément des fonds existants ? Ou sera-t-il le principal fonds pour le climat ? Cette question sera décisive : l'équité et l'équilibre dans l'allocation des financements passeront nécessairement par une gouvernance multilatérale qui articulera aussi les canaux existants pour maximiser l'efficacité des décaissements.

Dans ce cadre, l'équilibre du comité de transition apparaît comme une victoire. Mais il n'est en réalité qu'un maigre lot de consolation. Une fois que le Fonds sera opérationnel, ses orientations de gouvernance seront définies par le conseil, où les pays développés bénéficieront du même nombre de sièges que les pays en développement. Ce système de représentation dit « égal » est en fait déséquilibré par rapport à la réalité de la répartition géographique et démographique entre pays développés et pays en développement. Il est indispensable que le comité de transition crée les garde-fous nécessaires à une gouvernance équilibrée et à une prise en compte systématique des priorités de développement et des besoins des pays récipiendaires. Une implication forte de la société civile dans les travaux du comité est aussi nécessaire.

En outre, la gestion fiduciaire du Fonds vert par la Banque mondiale continue de faire débat. Cette gestion intérimaire est de trois ans, mais certains voient déjà en la Banque mondiale une candidate légitime à l'administration définitive. Il est impératif que la Banque mondiale se limite à une gestion purement fiduciaire du Fonds. Elle ne peut appliquer en aucun cas ses règles internes, incompatibles avec une gouvernance équitable du Fonds vert. Quant au Fonds pour l'environnement mondial (FEM, l'actuel mécanisme financier de la Convention), il n'est mentionné nulle part dans le texte. Par conséquent, son rôle dans la nouvelle architecture financière demeure encore incertain.

Enfin, si le Fonds vert a été créé à Cancun dans un esprit de « compromis », c'est bien parce que les pays ont réussi à contourner la question des sources des 100 milliards de dollars par an. Le Fonds existe mais il restera une coquille vide si l'on ne le lie pas définitivement à un bouquet de sources de financement.

L'adaptation : un cadre commun pour l'action

Les pays ont été nombreux à témoigner, dès l'ouverture de la COP, de la récurrence des aléas climatiques extrêmes qui ont sévi en 2010 et de leurs impacts dramatiques. L'adaptation au changement climatique est devenue une question de survie pour de nombreux pays, particulièrement vulnérables, tels que les petits États insulaires, ou encore une partie des États africains. Ces pays attendaient du sommet de Cancun un signal fort de la communauté internationale sur ce sujet de l'adaptation.

Depuis Bali, l'accent a été mis sur les besoins en financement et sur la nécessité d'engager des actions concrètes et équitables. La Conférence de Cancun constitue une avancée car elle crée un cadre pour l'adaptation, qui reste toutefois à opérationnaliser. Elle pose aussi des bases politiques pour la suite des négociations.

Les enjeux

L'adaptation s'est progressivement imposée comme une priorité dans les négociations³⁰. Plusieurs fonds ont été mis en place dans le cadre de la Convention et du Protocole : le Fonds pour les pays les moins avancés, le Fonds spécial sur le changement climatique et le Fonds pour l'adaptation (cf. encadré n° 6). Un programme de travail dit « de Nairobi » a également été mis en œuvre pour aider les pays, notamment les plus vulnérables, à mieux comprendre les impacts du changement climatique et les enjeux de l'adaptation, et à renforcer leurs capacités à prendre des décisions informées en matière d'adaptation³¹. Compte tenu de cette diversité d'institutions et de l'importance d'accélérer le développement et la mise en œuvre d'actions d'adaptation, la définition d'un cadre plus cohérent sur l'adaptation est apparue comme une nécessité dans les négociations sur l'action concertée à long terme.

Les discussions au cours de l'année 2010 portaient sur la nature de l'instrument à mettre en place en faveur de l'adaptation. Les positions divergeaient entre un mécanisme, un programme ou un cadre. C'est finalement sur un cadre que les Parties se sont accordées. Cela a permis d'aboutir en octobre à un texte définissant les contours d'un cadre international pour l'adaptation et de son architecture institutionnelle, comprenant notamment la création d'un Comité sur l'adaptation. Ce texte constituait une base de négociation solide à la COP16 pour l'ensemble des Parties.

Avant et pendant la Conférence de Cancun, les débats ont également porté sur les fonctions de ce comité : quelle serait sa capacité à fournir des avis, à instruire les dossiers de finance-

³⁰ Anne Chetaille, Morgane Créach et Swan Fauveaud, *Copenhague : face à l'immobilisme politique, l'élan citoyen ? Retours sur la quinzième Conférence des Parties à la Convention sur le changement climatique, du 7 au 19 décembre 2009, Copenhague*, Coordination SUD et Réseau action climat France, février 2010, Paris, <http://www.coordinationsud.org/Copenhague-face-a-l-immobilisme>.

³¹ Le Programme de travail de Nairobi sous la Convention, d'une durée de cinq ans (2005-2010), vise à aider les pays, notamment les plus vulnérables, à mieux comprendre les impacts du changement climatique, la vulnérabilité face aux effets de ce dernier et les enjeux de l'adaptation ; ainsi qu'à renforcer leur capacité de prendre des décisions informées en matière d'adaptation au changement climatique. Il se conçoit à ce jour comme une plate-forme d'échange d'expériences.

ENCADRÉ 6

> **Le Fonds pour l'adaptation : une gouvernance innovante**

Le Fonds pour l'adaptation a été établi sous le Protocole de Kyoto afin de financer des projets d'adaptation concrets dans les pays les plus vulnérables. Il présente une gouvernance innovante : un accès direct des pays en développement, un mode d'alimentation par prélèvement (2 %) sur la vente des crédits du MDP et une représentation majoritaire des pays en développement au sein de son conseil.

Au cours des trois dernières années, le conseil du Fonds s'est focalisé sur l'établissement d'un cadre institutionnel. Il a mis en place des procédures d'accréditation des Entités nationales de mise en œuvre (ENM) en vue de l'accès direct. Aujourd'hui, malgré le manque de capacités institutionnelles dans les pays en développement, trois pays — le Sénégal, l'Uruguay et la Jamaïque — ont validé l'accréditation d'ENM. Mais parmi les 24 projets soumis de-

puis la création du Fonds, seuls quatre ont été approuvés et 14 sont en attente.

Aujourd'hui, le Fonds pour l'adaptation est opérationnel et l'accès direct est une réalité. Toutefois, malgré les ressources — encore maigres — générées par le prélèvement sur les transactions de crédit MDP ainsi que des contributions de certains pays développés, la capacité de ce Fonds à relever les défis de l'adaptation demeure incertaine.

Certains pays souhaitent également simplifier l'accès au Fonds pour l'adaptation, mais cette question n'a pas été résolue à Cancun. La COP16 n'a pas non plus donné de réponse à la question de l'alimentation du Fonds : quelles nouvelles sources de financement ? Quelles possibilités d'augmenter la taxe sur la vente de crédits MDP ? Enfin, l'incertitude demeure sur le devenir du Fonds pour l'adaptation après 2012, au sein de la future architecture financière et/ou si le Protocole de Kyoto n'est pas reconduit. Ces questions devront trouver une réponse rapidement.

ment, à favoriser la coopération et les échanges ? L'Union européenne n'était pas en faveur de fonctions élargies du comité, contrairement aux pays en développement. Ceux-ci souhaitaient que le comité pour l'adaptation puisse notamment se prononcer sur l'attribution des financements des projets d'adaptation. Les discussions ont aussi porté sur la gouvernance du Comité, et ses liens avec les institutions existantes.

Par ailleurs, les discussions sur l'adaptation ont concerné l'établissement d'un « Mécanisme de pertes et dommages », issu d'une proposition du Groupe des petits États insulaires en développement. Ces derniers demandent la mise en place d'un mécanisme pour la prise en compte des pertes et dommages liés aux impacts du changement climatique. Les pays insulaires font en effet face à une fréquence accrue d'aléas climatiques à l'origine de pertes humaines et de préjudices importants, tels que la salinisation des ressources en eau et l'augmentation de surfaces non habitables ou insalubres. Ainsi, rares sont les assureurs qui aujourd'hui acceptent de s'engager à couvrir les risques liés à ces aléas compte tenu des montants en jeu. Par conséquent, ce mécanisme viserait à couvrir ces risques, à travers par exemple la mise en place d'un fonds d'indemnisation.

Pour la société civile, le cadre pour l'adaptation devait agir en tant que catalyseur d'actions concrètes, efficaces et équitables qui bénéficient notamment aux populations les plus vulnérables des pays en développement. Ce cadre devait veiller à préserver la cohérence avec les priorités de développement de ces populations. Il devait favoriser l'adoption d'une approche intégrée basée sur des modèles de développement sobres en carbone et en énergie, et résilients face aux effets néfastes du changement climatique. Il était aussi indispensable que le cadre pour l'adaptation soit relié et mis en cohérence avec les autres dispositifs existants ou créés à Cancun, dont le futur Fonds vert et mécanisme pour la technologie.

Les résultats

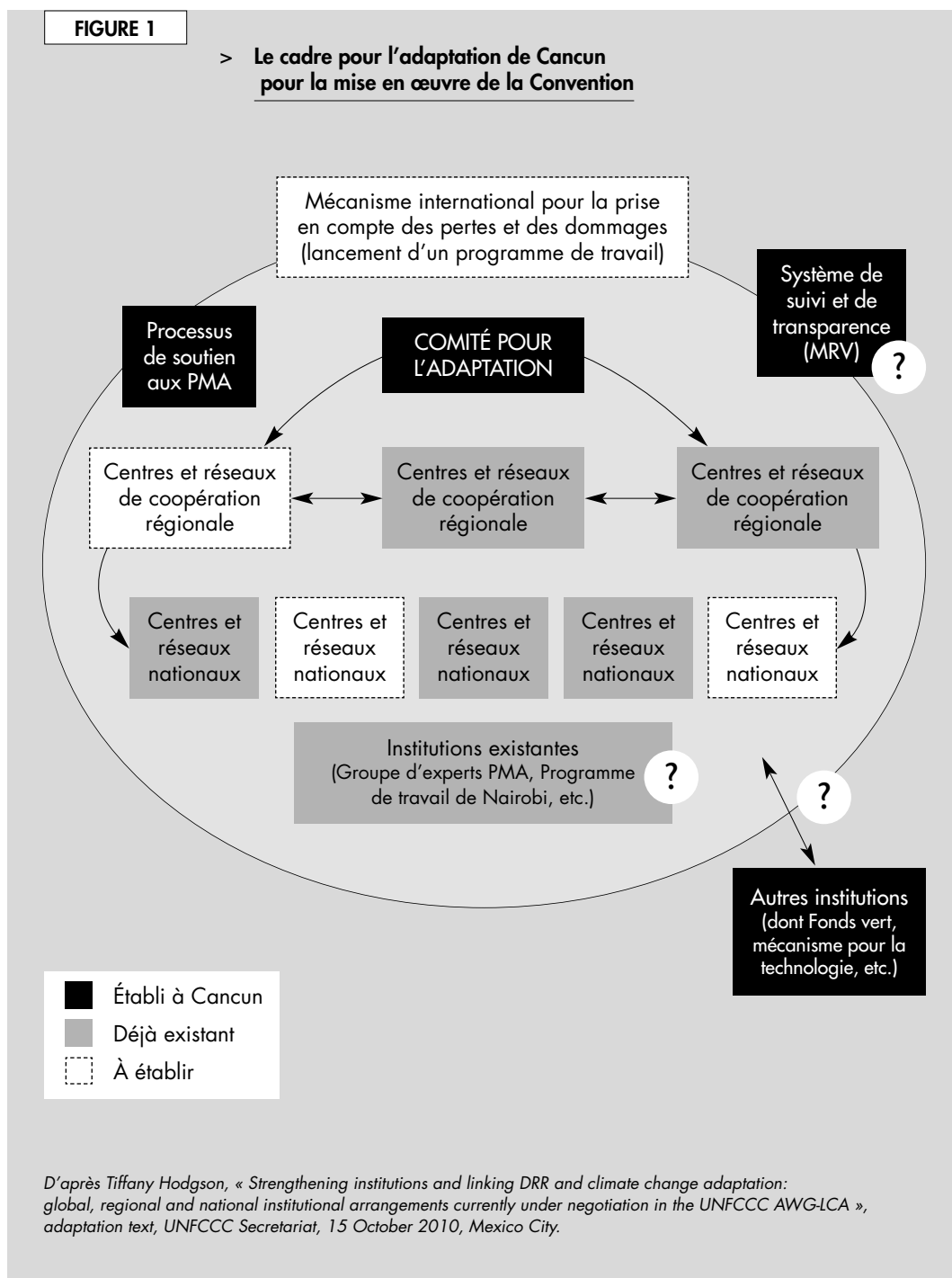
L'Accord de Cancun sur l'action concertée à long terme réaffirme l'importance de l'adaptation, placée au même niveau que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le rôle des pays développés pour fournir un soutien financier et technologique en faveur de l'adaptation dans les pays en développement est lui aussi rappelé.

La décision valide également l'établissement d'un **cadre international pour l'adaptation** (*Cancun Adaptation Framework*) qui visera à mettre en cohérence et en synergie les actions d'adaptation pour favoriser la résilience des systèmes socio-économiques et des écosystèmes (cf. figure 1). Il aura pour fonctions :

- la mise en œuvre de stratégies, plans d'action et programmes nationaux et infranationaux pour l'adaptation, dont les Plans d'action nationaux d'adaptation (Pana) élaborés par les PMA, qui répertorient les actions urgentes d'adaptation à mettre en place dans ces pays ;
- l'évaluation des vulnérabilités et des besoins des pays face au changement climatique ;
- le renforcement des capacités institutionnelles et l'établissement de contextes favorables à la mise en œuvre d'actions d'adaptation ;
- le déploiement et le transfert des technologies, et l'accès pour tous à ces technologies, notamment dans les pays en développement, via le renforcement des capacités des acteurs à tous les niveaux ;
- la gestion des risques liés aux changements climatiques : les Parties sont invitées à renforcer les stratégies de réduction des risques en s'appuyant sur le Cadre d'action de Hyogo³² (évaluation et gestion des risques, systèmes d'alerte précoce, partage et transfert des mécanismes d'assurance au niveau local, national et infranational) ;

³² Le « Cadre d'action de Hyogo (2005-2015) pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » a été adopté le 22 janvier 2005, à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes.

- une meilleure compréhension des déplacements, migrations et relocalisations de populations résultant des changements climatiques, et une meilleure coopération et coordination des acteurs à tous les niveaux sur ce sujet ;
- l'amélioration des connaissances sur les impacts du changement climatique pour faciliter la prise de décision, à travers des travaux de recherche supplémentaires, la mise en place de systèmes d'information, des activités de formation, d'éducation et de sensibilisation de l'opinion publique.





La participation des ministres aux négociations de Cancun.

© UN Climate Talks, Flickr

Le cadre pour l'adaptation devra reposer sur les principes suivants :

- le respect des spécificités nationales ;
- une attention particulière aux groupes et communautés les plus vulnérables ;
- le suivi des recommandations scientifiques comme des savoirs traditionnels ;
- une approche intégrée de l'adaptation dans les politiques économiques, sociales et environnementales.

Le cadre pour l'adaptation sera composé de trois entités. D'abord, il reposera sur un **comité pour l'adaptation**, qui aura pour fonctions de :

- fournir un appui technique et des conseils aux Parties ;
- favoriser l'échange d'expériences et de savoir-faire à tous les échelons ;
- promouvoir les synergies entre centres, organisations et réseaux internationaux, régionaux et nationaux ;
- formuler des recommandations, y compris sur les volets financiers et technologiques.

Les modalités opérationnelles et institutionnelles du comité restent encore à définir. Les Parties sont invitées, d'ici au 21 février 2011, à faire des soumissions concernant la composition, les modalités de procédures et les liens entre ce comité et les autres institutions créées à Cancun telles que le Fonds vert et le comité pour la technologie. Le Secrétariat de la Convention a reçu mandat de présenter un rapport en ce sens pour adoption à Durban.

Le cadre pour l'adaptation comprendra aussi un **processus spécifique de soutien aux PMA** pour la formulation et la mise en œuvre de plans nationaux d'adaptation, qui, contrairement aux Pana, ne concerneront pas uniquement les actions urgentes d'adaptation. Ce processus facilitera la détermination des besoins d'adaptation des PMA sur le long terme. Il reposera sur des centres régionaux dont le développement est encouragé.

Enfin, Cancun lance un **programme de travail sur la prise en compte des pertes et dommages** liés au changement climatique, d'une durée de deux ans. Ce programme devra étudier les modalités d'un futur mécanisme. En effet, la définition de ce mécanisme ne fait pas encore consensus et les discussions ne sont pas mûres sur ce point. Deux principales difficultés se posent aujourd'hui : la nécessité d'associer acteurs publics et acteurs privés (notamment du secteur de l'assurance) et la nécessité de concilier les dispositifs d'assurance existants au niveau national. Sur ces points, les Parties sont invitées à soumettre leurs propositions avant le 21 février 2011 afin de faciliter l'avancée des discussions.

ENCADRÉ 7

> **L'adaptation : les demandes du groupe Afrique**

Le groupe Afrique (53 pays représentés par la République démocratique du Congo) demande la prise en compte au niveau international des impacts du changement climatique sur les territoires, notamment en ce qui concerne l'accès à l'eau et l'alimentation.

« Sans actions pour l'adaptation, les gains en matière de développement seront hypothéqués. C'est pourquoi l'adaptation est devenue pour nous une priorité, qu'il convient d'aborder de manière intégrée, efficace et efficiente », déclara

rait Tosi Mpanu-Mpanu, président des négociateurs du Groupe Afrique, en ouverture de la COP16.

Pour ces pays, les priorités sont multiples :

- **l'attribution de financements adéquats** : les pays développés doivent s'engager sur des financements supplémentaires et additionnels et se focaliser sur la réduction de la vulnérabilité ;
- **le renforcement des capacités** afin de pouvoir prendre en compte des données fiables et précises permettant d'anticiper au mieux les évolutions des territoires.

Les défis à relever

La définition d'un cadre pour l'adaptation constitue une étape importante pour la poursuite des négociations sur l'adaptation. Certains points, qui doivent être mieux définis, appellent cependant à rester vigilants. Ainsi, l'articulation entre le cadre pour l'adaptation et les autres institutions, notamment celles créées à Cancun, n'est pas claire. De manière générale, la cohérence, du local au global, reste à inventer. Le cadre pour l'adaptation devra favoriser une vision intégrée de l'adaptation, cohérente avec les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté, et qui se traduise en actions rapides et équitables sur le terrain.

Définir le champ d'action de l'adaptation et la vulnérabilité aux impacts du changement climatique

Si l'adaptation est considérée comme un ensemble d'actions permettant de réduire les vulnérabilités économiques, écologiques et sociales engendrées par le changement climatique, la définition même de la vulnérabilité ne fait pas consensus. Cette question faisait déjà débat à Copenhague. Elle n'a pas pu être résolue à Cancun. La vulnérabilité est une réalité multiple et complexe, difficilement appréhendable au niveau international, du fait notamment de l'hétérogénéité des contextes nationaux et territoriaux, de la diversité des impacts, et de l'incertitude dans la connaissance des impacts locaux et/ou à long terme.

L'appréciation de la vulnérabilité des pays constitue un critère d'attribution des financements. Le manque de définition claire de ce critère alimente les rivalités entre pays en développement (pays à revenu intermédiaire, pays montagneux enclavés, etc.). Jusqu'à présent, les PMA et les petits États insulaires en développement étaient les principaux bénéficiaires des financements pour l'adaptation. Mais de nombreux pays en développement non PMA ont souhaité pouvoir être éligibles à ces financements. C'est le cas par exemple des pays montagneux, particulièrement affectés par le changement climatique, notamment par la fonte des glaciers.

La différenciation par pays pose question, d'autres critères plus territoriaux pouvant être pris en compte : contexte socio-économique, caractéristiques géographiques (zones côtières, arides, montagneuses, etc.). La première étape est donc de définir une acception commune de la vulnérabilité, basée sur une approche ascendante de l'adaptation, afin de prendre en compte les besoins des populations les plus vulnérables.

Cohérence avec les autres institutions

Le cadre international pour l'adaptation a été établi mais sa légitimité reste à confirmer au regard des dispositifs existants, qu'il s'agisse des instances créées sous l'égide de la Convention ou d'autres dispositifs.

- **Le financement d'actions d'adaptation doit être garanti sur le long terme** pour permettre au cadre pour l'adaptation d'être pleinement efficace. Outre l'absence de précisions sur les sources dans les discussions sur le volet « financements », il reste à préciser la nature des financements pour l'adaptation (des dons), la répartition (atténuation/adaptation et géographique) et les canaux de distribution des fonds pour l'adaptation. La relation entre les mécanismes de financement existants (dont le Fonds vert) et le cadre pour l'adaptation reste aussi à définir. Globalement, il s'agit donc de mieux relier et de mettre en cohérence les volets sur l'adaptation et sur les financements au sein des négociations internationales.
- Le cadre pour l'adaptation devra être cohérent avec **le mécanisme de soutien au développement et au transfert de technologies** créé à Cancun. Les relations entre ces deux dispositifs restent à définir, afin qu'ils soient pleinement synergétiques et complémentaires.
- **Le programme de travail de Nairobi** devra être relié au cadre pour l'adaptation. Ce programme s'est terminé en 2010 et la COP16 a été l'occasion de faire un bilan. Si les pays sont unanimes sur les limites de ce programme (forte technicité, manque d'adaptation aux besoins des pays, faible opérationnalité, etc.), ils souhaitent le poursuivre après 2010. Des précisions sur l'évaluation de ce programme, les priorités à donner à ses futures activités, devraient être données à la COP17. Ce programme devra s'inscrire dans le cadre pour l'adaptation.
- Le cadre pour l'adaptation devra favoriser une vision intégrée de l'adaptation, cohérente avec les priorités et politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, notamment les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).
- Le cadre pour l'adaptation pourrait vite se transformer en « usine à gaz » si les connexions entre le local, le sous-régional et l'international ne sont pas assurées. Il est donc indispensable de mieux définir les fonctions des différents organes du cadre pour l'adaptation (comité, centres régionaux et nationaux), ainsi que les relations entre ces organes et les autres acteurs pertinents (agences de mise en œuvre, opérateurs de développement).
- Le lien avec la recherche doit également être favorisé à tous les niveaux, afin de permettre au cadre pour l'adaptation de catalyser les actions sur la base des informations scientifiques les plus pertinentes.

L'agriculture : la grande absente de Cancun

Avec 13,5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre en 2004 (Giec, 2007), l'agriculture représente le troisième secteur émetteur³³. Si l'on combine l'agriculture et le changement d'affectation des sols et la déforestation qui y sont liés, le secteur représente la première source mondiale d'émissions de gaz à effet de serre, soit un tiers des émissions. Le potentiel de réduction des émissions du secteur agricole est estimé à entre 5,5 et 6 gigatonnes d'équivalent CO₂ par an d'ici 2030 (Smith et al., 2008)³⁴. Sa prise en compte dans les négociations représente donc un enjeu central.

³³ Les émissions directes du secteur agricole proviennent de l'utilisation d'engrais azotés (N₂O), de la consommation énergétique, de la fermentation entérique des ruminants (méthane), ou encore de la libération du carbone séquestré dans les sols lors de la mise en culture.

³⁴ P. Smith, D. Martino, Z. Cai, D. Gwary, H. Janzen, P. Kumar, B. McCarl, S. Ogle, F. O'Mara, C. Rice, B. Scholes, O. Sirotenko, M. Howden, T. McAllister, G. Pan, V. Romanenkov, U. Schneider, S. Towprayroon, M. Wattenbach, J. Smith, « Greenhouse gas mitigation in agriculture », *Philosophical Transactions of the Royal Society B, Biological Sciences* 363 (1492), p. 789-813.



L'agriculture constitue aussi un enjeu d'adaptation majeur, non seulement du fait de sa dépendance au climat, mais aussi compte tenu du potentiel d'adaptation de certaines agricultures. Les récentes crises alimentaires et leurs conséquences en termes de régulation des prix ou d'accaparement des terres, jettent aussi un éclairage nouveau sur une autre problématique primordiale en lien avec l'agriculture : assurer la sécurité alimentaire d'une population mondiale qui devrait dépasser les 9 milliards d'individus vers 2050.

Compte tenu de ces enjeux associés au secteur agricole, la Conférence de Cancun devait notamment décider d'un programme de travail sur la réduction des émissions dans le secteur agricole. Mais l'agriculture a été exclue du compromis final.

Les enjeux

L'agriculture est longtemps restée en dehors du champ de la négociation climat. Cela s'explique à la fois par les difficultés méthodologiques liées au suivi des émissions, mais sans doute aussi par la crainte d'ouvrir le dialogue sur une question sensible politiquement. Toutefois, depuis Marrakech (COP7, 2001), mais surtout depuis le printemps 2009, les visions ont évolué. Tous les pays sont aujourd'hui favorables à l'intégration de ce secteur dans les politiques climatiques.

L'agriculture est traitée dans plusieurs volets des négociations internationales :

- pour l'agriculture et l'usage des sols dans les pays développés : avec les engagements des pays de l'Annexe I sous le Protocole de Kyoto (cf. chapitre 1 section 2b). Certains projets de réduction des émissions dans le secteur agricole sont également éligibles au titre du MDP dans le cadre du Protocole de Kyoto. Des discussions portent sur l'élargissement du MDP à d'autres types de projets agricoles (cf. encadré n° 8) ;
- pour la réduction des émissions dans le secteur agricole, y compris dans les pays en développement : avec les « approches sectorielles d'atténuation et actions spécifiques en matière d'agriculture », dans le cadre du groupe de travail sur l'action concertée à long terme ;
- l'adaptation dans le secteur agricole n'est pas traitée directement car les négociations sur l'adaptation ne se déclinent pas encore en volets sectoriels. Cependant, les Parties s'accordent sur le fait que le secteur agricole et la sécurité alimentaire sont incontournables parmi les actions d'adaptation à élaborer et mettre en œuvre.

Lors de la Conférence de Copenhague, l'agriculture avait fait l'objet d'un chapitre de deux pages dans le texte de négociation. L'objet principal de ce texte « agriculture » était de lancer un programme de travail du SBSTA (Organe subsidiaire chargé des choix scientifiques et techniques – *Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice* en anglais) sur la contribution de l'agriculture à l'atténuation du changement climatique à travers la réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole et la séquestration du carbone dans les sols. Ce programme de travail a été proposé initialement par un groupe de pays développés sous la pression de lobbies agro-industriels, mais a ensuite été amendé par d'autres Parties.

Les négociations internationales sur le changement climatique en 2010 ont ré-ouvert le texte de discussions sur l'agriculture de Copenhague. Ce texte n'a que très peu évolué au cours de l'année 2010. Comme à Copenhague, l'enjeu à Cancun était de s'accorder sur la mise en place d'un programme de travail pour l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur agricole. À la veille de la conférence, le volet « agriculture dans les approches sectorielles » est paru relativement avancé, même s'il comportait encore certains points de désaccord marqués entre « crochets ».

ENCADRÉ 8

> L'agriculture dans le MDP

La plupart des projets agricoles actuellement validés sous le MDP sont des projets de méthanisation (élaboration de biogaz à partir d'effluents d'élevage). L'agriculture ne représente ainsi que 2,6 % des méthodologies approuvées. Aujourd'hui, la question de l'intégration d'autres types de projets agricoles se pose, notamment : la technologie du « biochar » (stockage de carbone dans le sol), la production d'agrocarburants (substitution énergétique) ou l'« agriculture de conservation » (réduction des émissions de carbone des sols). Cette perspective est critiquée

par la société civile qui dénonce les dérives possibles : accaparement des terres, crédits carbone non justifiés dans le cas du biochar, ou encore valorisation de la combinaison d'organismes génétiquement modifiés et de produits chimiques, selon une certaine compréhension de l'agriculture de conservation.

Bien qu'aucune décision n'ait été prise sur l'élargissement du MDP à d'autres projets agricoles, une première méthodologie pour la « production d'agrocarburants sur des terres dégradées » a déjà été approuvée par le conseil du MDP, pouvant ouvrir la voie à l'inclusion de nouveaux projets.

Les résultats

Le chapitre sur l'agriculture dans les approches sectorielles n'a été discuté qu'à la fin de la première semaine de négociations. Ces discussions se basaient sur un texte hybride qui reprenait des éléments du texte de Copenhague et des éléments d'un texte proposé avant la Conférence de Cancun par la Présidente du GTS-ACL. Dans ce texte hybride, le volet sur l'agriculture ne faisait plus l'objet d'un chapitre à part : il était associé, de façon quelque peu artificielle, à la thématique des « carburants de soute », qui vise à prendre en compte les émissions internationales liées aux transports maritime et aérien.

Les discussions sur le volet agricole ont connu des avancées au cours des deux semaines de conférence. Cependant, des tensions se sont cristallisées non pas sur le contenu même de la partie « agriculture », mais sur la question du lien avec les carburants de soute. Les blocages portaient en particulier sur le préambule commun aux deux thèmes, qui évoquait la « **responsabilité commune mais différenciée** » des pays. Les pays développés refusaient que ce principe s'applique aux carburants de soute en raison des conséquences commerciales qu'aurait une répartition ainsi déséquilibrée des émissions entre pays développés et en développement. À l'opposé, les pays en développement conditionnaient les discussions sur les approches sectorielles (dont l'agriculture) à l'adoption de ce préambule.

Face à l'absence de consensus sur le préambule, et même si la partie sur l'agriculture était relativement consensuelle, l'ensemble du chapitre a été enlevé du texte final sur l'action concertée à long terme pour ne pas gêner l'adoption d'un texte de compromis (cf. encadré n° 9).

L'adoption d'une décision sur l'agriculture ne pourra se faire que si un compromis sur les carburants de soute est atteint, ou si les deux volets sont dissociés dans le texte. En l'absence de décision formelle, une alternative pour avancer serait de mettre en place un programme de travail « agriculture » lors de la prochaine réunion du SBSTA en juin 2011, sans passer comme à l'accoutumée par une décision de la Conférence des Parties. Cette option pourrait être discutée dès février 2011.

ENCADRÉ 9

> Une tentative de dernière minute

Alors que l'absence de consensus et donc de décision sur les approches sectorielles était actée, les États-Unis, l'Europe et la Nouvelle-Zélande ont produit dans les dernières heures de la conférence un texte à part sur l'agriculture (*Cooperative sectoral approaches and sector-specific actions in agriculture*). Ils ont tenté de le proposer à l'a-

doption par la COP comme décision isolée du texte de l'action concertée à long terme. Ce texte sur l'agriculture était très semblable au texte issu des négociations de l'année 2010, à la différence qu'il insistait plus fortement sur la « nécessité » (et non plus l'intérêt) d'augmenter la productivité et que les paragraphes relatifs au commerce international avaient disparu. Cette tentative n'a finalement pas abouti.

Les défis à relever

Avec en ligne de mire l'importance de « remettre les populations au cœur des négociations »³⁵, les ONG françaises plaident pour des décisions favorables aux agricultures familiales des pays en développement, à travers :

- **une implication effective des ONG et organisations paysannes** dans la préparation du programme du SBSTA sur l'agriculture ;
- **un soutien politique, financier, technique et scientifique** (recherche) aux agricultures familiales afin de lever les contraintes historiques à leur développement ;
- **un appui financier orienté prioritairement vers l'adaptation**, considérant l'impact du changement climatique sur ces agricultures et la responsabilité historique des pays développés.

L'inclusion de l'agriculture dans les approches sectorielles de réduction des émissions de gaz à effet de serre ouvrirait la voie à une série de mesures d'appui au secteur agricole des pays en développement, afin de valoriser son potentiel en matière de réduction des émissions et de séquestration du CO₂. Il s'agit également de garantir la prise en compte des spécificités des agricultures paysannes des pays en développement. Dans cette perspective, plusieurs points incontournables doivent être traités.

Dépasser l'approche « par produit »

Le texte non adopté à Cancun met l'accent sur la recherche de l'efficacité et encourage la réduction des émissions de gaz à effet de serre « par produit ». Ainsi comptabiliserait-on, par exemple, les gaz à effet de serre émis pour un litre de lait ou un kilogramme de viande.

³⁵ Cf. document de position Réseau action climat France – Coordination SUD pour Cancun ; <http://coordinationsud.org/Depasser-le-syndrome-de-Copenhague>.

L'augmentation de l'efficacité par produit est présentée comme un moyen d'assurer la sécurité alimentaire au niveau mondial, sous contrainte climatique accrue. Les conséquences pour les petites agricultures restent à clarifier. En particulier, leur « rentabilité en carbone par produit » est à déterminer par rapport à d'autres modèles de production agricole, plus productivistes. Cette question doit faire l'objet d'un approfondissement par le futur programme de travail sur l'agriculture et par la société civile.

L'approche « par produit » soulève un certain nombre de problèmes. Elle correspond à une conception de la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Or les conditions de la sécurité alimentaire reposent surtout sur des dynamiques locales. Dans les pays en développement, ce sont en tout premier lieu les agricultures familiales qui nourrissent les populations³⁶. Elles peuvent aussi jouer un rôle essentiel pour **l'économie et la stabilité sociale locales** (créant de l'emploi rural) et pour la protection de l'environnement (favorisant la protection des écosystèmes et de la biodiversité, lutte contre la désertification). Ces agricultures doivent ainsi bénéficier de mesures visant à améliorer la sobriété carbone et la résilience de leurs pratiques. L'importation de produits agricoles sobres en carbone en provenance des pays développés ne permettra pas de régler le problème de l'insécurité alimentaire. Par conséquent, l'efficacité carbone par produit ne peut être le seul critère pris en compte. D'autres critères environnementaux et socio-économiques devraient être adoptés. Enfin, **la comptabilisation des co-bénéfices** en termes d'adaptation découlant d'activités agricoles sobres en carbone mises en œuvre par les agricultures familiales est indispensable.

Encourager le développement et la diffusion de pratiques agricoles traditionnelles sobres en carbone et résilientes

Le transfert de technologies apparaît comme la seule proposition concrète pour l'atténuation en agriculture, notamment dans les pays en développement. S'il est louable que les pays développés s'engagent à soutenir les efforts dans ce domaine, la solution ne peut reposer uniquement sur la technologie, et en particulier sur les technologies de pointe utilisées par l'agro-industrie. Certaines techniques et pratiques agricoles traditionnelles ont, elles aussi, la capacité de réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur. Si les émissions de gaz à effet de serre des agricultures familiales des pays en développement sont aujourd'hui relativement faibles, ces agricultures ont un réel potentiel de séquestration du carbone dans les sols. Il peut et doit être fortement encouragé grâce à des pratiques simples, parfois connues, et accessibles à tous, même des plus pauvres (techniques sans labour, agroforesterie, etc.).

En aucun cas, les agricultures familiales ne doivent être exclues des dispositifs adoptés à l'échelle internationale. Plus généralement, le soutien à ces agricultures doit s'opérer à travers plusieurs voies :

- un **soutien technique et financier** pour le développement des agricultures familiales du Sud ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de **politiques publiques** en faveur de ces agricultures familiales ;
- **l'augmentation des flux Sud-Sud de transfert de technologies**. Certaines pratiques agricoles traditionnelles performantes du Sud devraient être développées, diffusées et transférées entre pays en développement.

On notera toutefois que la dernière version du texte en discussion sur l'agriculture à Cancun faisait référence aux droits et aux spécificités des petits agriculteurs et des communautés autochtones. C'est un élément certes insuffisant mais important, qu'il faut désormais sécuriser dans une décision de la COP17.

³⁶ Par exemple, au Brésil, les petits agriculteurs familiaux représentent 85 % des exploitations du pays, et assurent la sécurité alimentaire des 190 millions de Brésiliens. Ils réalisent 87 % de la production de manioc, 46 % de la production de maïs, 58 % de la production laitière, 59 % de la production de viande porcine, 50 % de la production de volaille et 30 % de la production de viande bovine (source : Institut brésilien de géographie et des statistiques). Voir également à ce sujet les travaux de la commission Agriculture et alimentation de Coordination SUD sur les agricultures familiales (<http://www.coordinationsud.org/Agriculture-familiale>), et notamment : Commission Agriculture et alimentation, *Défendre les agricultures familiales : lesquelles, pourquoi ? Synthèse du Rapport élaboré par la Commission en 2007*, septembre 2008, Coordination SUD : www.coordinationsud.org/Document-de-positions-Defendre-les.

L'adaptation dans le secteur agricole

Le secteur agricole, par sa dépendance aux conditions climatiques, particulièrement dans les zones où l'agriculture est majoritairement pluviale, est l'un des plus vulnérables face aux conséquences du changement climatique : augmentation des sécheresses, modification des cycles de pluies, aléas climatiques extrêmes plus fréquents, etc. L'adaptation au changement climatique constitue donc le pendant incontournable de la réduction des émissions dans le secteur agricole.

La future décision sur l'atténuation des gaz à effet de serre du secteur agricole devra rappeler le lien inextricable avec l'adaptation. Le texte non adopté à Cancun y faisait référence, mais de façon insuffisante au regard des enjeux. L'adaptation devrait figurer de manière capitale dans le préambule de tout texte sur l'agriculture adopté par la COP, notamment en citant l'article 4.1, alinéa e) de la Convention³⁷.

Du futur programme de travail sur l'agriculture

Partant du principe qu'un programme de travail du SBSTA sur l'atténuation dans le secteur agricole devrait être créé prochainement, les ONG et les organisations paysannes demandent à être impliquées dans la conception de ce programme de travail. Cela permettrait de garantir qu'il ne soit pas orienté uniquement en faveur de modèles agricoles de type agro-industriel et commerciaux, mais prenne bien en compte la **diversité des agricultures et des contextes locaux**, ainsi que les enjeux d'adaptation.

Si l'agriculture n'a pas été un sujet central à la COP16, elle pourrait prendre de l'importance dans les négociations en 2011 et à Durban. De nombreux acteurs du secteur mettent déjà en œuvre des stratégies diverses pour défendre leurs intérêts³⁸. L'année 2011 doit être mise à profit pour mieux prendre en compte les intérêts des agricultures familiales dans les négociations, en particulier à travers le futur programme de travail sur l'agriculture. Ce programme constituerait un cadre clé pour l'orientation des politiques, des appuis et des financements en faveur des agricultures familiales.

³⁷ La CCNUCC de 1992 : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>.

³⁸ Cf. *Global Research Alliance on Agriculture Greenhouse Gases* créée en 2009 et regroupant une majorité de pays développés (la Nouvelle-Zélande, le Japon, le Canada, l'Australie, plusieurs pays de l'UE, les États-Unis, la Russie, etc.) et quelques pays en développement.



Agriculteurs zambiens.

© Damien Lagandré, Gret

Les forêts : mettre en œuvre le mécanisme REDD+

La déforestation et la dégradation des forêts représentent entre 12 et 17,5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. 13 millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année en moyenne pour fournir du bois, du bois de chauffage, des pâturages et des terres cultivables³⁹. Face à cette réalité, la lutte contre la déforestation a été inscrite à l'agenda climatique en 2005 et actée comme une priorité dans le Plan d'action de Bali, en 2007.

Depuis Bali, des questions à la fois techniques et politiques dominent les négociations sur la création d'un mécanisme de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière, et l'augmentation des stocks de carbone forestier (REDD+). Après trois ans de négociations politiques, Cancun répond à une partie de ces questions. La décision sur l'action concertée à long terme propose un cadre pour la mise en œuvre du mécanisme REDD+.

Toutefois, de nombreux aspects liés à l'opérationnalisation, à la gouvernance et au financement du mécanisme restent encore en suspens. Ainsi, aucune action ne pourra être comptabilisée au titre de REDD+ dans le cadre onusien tant que les modalités de suivi, de transparence et de financement ne seront pas clairement établies.

Les enjeux

À Copenhague, un projet de texte sur les forêts avait été élaboré dans le cadre de l'action concertée à long terme, sans pouvoir être adopté, comme l'ensemble des autres projets de texte. L'Accord de Copenhague souligne le rôle important de REDD+ dans la lutte contre le changement climatique et précise qu'une partie des financements précoces devra être versée pour la préparation des pays en vue de la mise en place de REDD+ (*REDD+ readiness*).

Au cours de l'année 2010, les Parties ont repris les négociations sur la base du projet de texte de Copenhague. Elles ont rouvert des points qui en 2009 faisaient l'objet d'un relatif consensus, comme par exemple, la portée de REDD+⁴⁰.

À Cancun, on pouvait distinguer quatre enjeux autour de REDD+. Pour la société civile, il fallait d'abord acter la création d'un mécanisme basé sur une approche holistique, c'est-à-dire qui ne se résume pas à la question du carbone mais prend en compte les enjeux socio-économiques et environnementaux et vise à corriger l'ensemble des déterminants de la déforestation. Un autre enjeu résidait également dans le mode et les sources de financement du mécanisme. La société civile et de nombreux pays demandaient aussi l'adoption de principes et de « garde-fous » garantissant une mise en œuvre équitable et efficace de REDD+. Les forêts sont des écosystèmes complexes où vivent des populations qui dépendent des services fournis par ces écosystèmes. Elles se trouvent souvent en situation d'insécurité foncière. REDD+ ne doit en aucun cas accentuer cette insécurité et devenir un facteur d'exclusion supplémentaire de ces populations. Enfin, il fallait aussi acter à Cancun la nécessité d'un système de vérification et de suivi transparent et efficace des activités REDD+ et du respect des garde-fous.

³⁹ La perte annuelle nette de couvert forestier est d'en moyenne 5,2 millions d'hectares.

⁴⁰ Depuis 2005, le champ des activités éligibles au titre de REDD s'est élargi. Parties de la lutte contre la déforestation (RED), les discussions ont peu à peu englobé la dégradation forestière — en réponse aux demandes des pays forestiers d'Afrique centrale dont le rythme de déforestation est encore faible (REDD) —, la gestion des forêts, et enfin la conservation et l'augmentation des stocks de carbone forestier en réponse à certains pays développant des plantations tels que l'Indonésie ou la Chine (REDD+).

Les résultats

Les négociations sur REDD+ n'ont commencé qu'à la fin de la première semaine de conférence. Le choix du texte devant servir de base de discussions a fait l'objet de vives oppositions (entre le texte de négociation⁴¹ et le texte rédigé par la présidente du GTS-ACL⁴²).

La décision de Cancun sur l'action concertée à long terme comprend un chapitre relatif au mécanisme REDD+. Elle contient également deux annexes, l'une sur les principes à respecter dans l'élaboration et la mise en œuvre d'actions REDD+, et l'autre sur les modalités de la création d'un programme de travail du SBSTA portant notamment sur l'identification des déterminants de la déforestation ainsi que les modalités de définition de seuils de référence et de suivi des actions.

Le mécanisme REDD+ a pour objectif général de ralentir les émissions liées aux pertes de couvert forestier, puis stopper ces émissions et inverser la tendance, à condition qu'il y ait les financements nécessaires. Le texte reconnaît aussi la nécessité de corriger l'ensemble des déterminants de la déforestation (demande de bois au niveau mondial, déficit de gouvernance forestière, réforme foncière, etc.) et incite tous les pays à participer, aux côtés des pays en développement forestiers. En particulier, les pays développés sont encouragés à participer, à travers leur soutien financier et technique et l'élimination de leurs propres facteurs de déforestation.

La Conférence de Cancun confirme l'approche holistique qui figurait dans le projet de texte de Copenhague. Ainsi les grandes catégories d'activités éligibles au titre du mécanisme REDD+ sont les suivantes :

- la réduction des émissions liées à la déforestation ;
- la réduction des émissions liées à la dégradation forestière ;
- la conservation des stocks de carbone forestier ;
- la gestion durable des forêts ;
- l'augmentation des stocks de carbone forestier.

Le texte précise également que les pays en développement devront adopter « en fonction de leurs circonstances nationales et de leurs capacités » :

- **une stratégie ou un plan d'action REDD+** au niveau national ;
- **un seuil de référence de couvert forestier ou d'émissions** issues de la déforestation. Ces seuils peuvent être nationaux, ou bien infranationaux pendant une période intérimaire « en fonction des circonstances nationales ». La décision de la COP16 ne précise pas à quoi correspond l'échelle infranationale (province, territoire, projet ?). Cette précision doit être apportée par le SBSTA ;
- **un système élaboré et transparent de vérification** des activités REDD+ et de suivi du respect des principes et garde-fous.

Ces éléments s'insèrent dans une approche en trois phases de la mise en œuvre de REDD+, en discussion depuis 2009⁴³ et actée par la décision de Cancun :

- **pendant la première phase**, les pays développent des stratégies nationales, des plans d'action, des politiques, des mesures et des activités de renforcement de capacités. La plupart des pays concernés par REDD+ y sont déjà entrés ;
- **pendant la deuxième phase**, les pays mettront en œuvre ces stratégies, politiques et mesures nationales, qui s'accompagneront d'actions de renforcement de capacités complémentaires, du développement et du transfert de technologies, et d'actions REDD+ de démonstration ;
- **la troisième phase** correspond à la phase ultime de la mise en œuvre, où les actions REDD+ seront déployées et feront l'objet d'une vérification et d'une rétribution à la performance.

⁴¹ Texte de négociations : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/14.pdf>.

⁴² Texte de la présidente du GTS-ACL : <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca13/eng/crp01.pdf>.

⁴³ Charlotte Streck (coord.), *REDD+, Évaluation des choix institutionnels. Élaborer un cadre institutionnel efficient, efficace et équitable pour le mécanisme REDD+ dans le cadre de la CCNUCC*, Meridian Institute, septembre 2009 : http://www.redd-oar.org/links/REDD_OAR_fr.pdf.

Un ensemble de principes et de garde-fous que les États devront s'engager à respecter et qui feront l'objet d'un suivi, sont listés en annexe de la décision sous la Convention⁴⁴ :

- **la cohérence** : les actions REDD+ doivent être complémentaires ou cohérentes avec les objectifs des programmes forestiers nationaux et les accords internationaux en vigueur ;
- **la gouvernance** : un système transparent et efficace de gouvernance des forêts « qui prenne en compte la législation et la souveraineté nationales » doit être encouragé dans les pays ;
- **les droits des peuples autochtones et des communautés locales** : ces droits doivent être respectés sur la base des obligations des pays prises à l'échelle internationale dans ce domaine et des « circonstances et les juridictions nationales ». L'Accord de Cancun « prend note » de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones ;
- **la participation** : la participation des parties prenantes, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales dans les actions éligibles au titre de REDD+ doit être « pleine et entière » ;
- **la protection de la biodiversité / la conservation des forêts naturelles** : les actions REDD+ ne doivent pas menacer la conservation des forêts naturelles et de la biodiversité. Ce point vise à empêcher la conversion de forêts naturelles en plantations et à encourager la protection des services écosystémiques rendus par les forêts naturelles.

En revanche, la question du financement de REDD+ est reportée à plus tard (fonds, marché du carbone ou les deux).

Les défis à relever

De nombreux éléments restent encore à éclaircir. La décision de Cancun ne garantit pas que les exigences d'efficacité et d'équité de REDD+ seront satisfaites⁴⁵. Dès 2011, année internationale des forêts, ces questions essentielles devront être traitées pour que le mécanisme REDD+ permette à la fois de lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts, et de respecter le principe de justice sociale.

Des activités REDD+ efficaces et équitables

L'éventail large d'activités éligibles au titre de REDD+ témoigne de la volonté des pays d'atteindre un compromis. Cependant, ces catégories d'activités peuvent recouvrir des réalités très éloignées. Par exemple, la gestion des ressources forestières, même dite « durable », peut comprendre à la fois des activités de gestion des forêts par de grandes exploitations, des activités de plantations industrielles, et des activités de gestion communautaire des ressources. Les impacts socio-économiques et environnementaux sont sensiblement différents d'une activité à l'autre. L'histoire des pratiques de conservation montre également que de nombreuses activités dans ce domaine ont été à la source d'expropriations et d'exclusions des populations locales, mais que d'autres pratiques veillent aujourd'hui à éviter ces écueils.

Une définition précise des catégories d'activités REDD+ est donc importante pour garantir l'efficacité et l'équité du mécanisme. Les négociations onusiennes doivent veiller à ce que soient favorisées les activités REDD+ efficaces et présentant de forts bénéfices sociaux, économiques et environnementaux pour les populations les plus vulnérables.

Le financement de REDD+ en question

L'opposition est vive sur la question du financement de REDD+, et en particulier sur le rôle du marché du carbone. D'un côté se trouvent les pays en faveur de l'intégration à terme de

⁴⁴ Cf. décision de la CdP16, page 24 : http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf.

⁴⁵ Sur les trois « E » (efficacité, efficacité et équité), cf. Arild Angelsen (ed.), *Réaliser la REDD+. Options stratégiques et politiques nationales*, CIFOR, 2010, http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1002.pdf.

REDD+ au marché du carbone et de l'autre, ceux qui refusent cette option. Effectivement, le financement de REDD+ par le marché du carbone soulève de nombreuses questions d'efficacité et d'équité.

Concernant l'impératif d'efficacité, il est encore impossible de garantir avec certitude que des émissions ont bien été « évitées » grâce à REDD+. En cause : les difficultés méthodologiques majeures pour calculer les seuils de référence, nécessaires pour déterminer l'additionnalité des réductions d'émissions réalisées. « Vouloir intégrer les forêts dans un marché global du carbone et les mettre sur le même plan que les émissions industrielles n'est tout simplement pas possible, compte tenu de la variabilité associée aux forêts », explique Alain Karsenty, économiste au Cirad⁴⁶.

Par ailleurs, l'intégration de REDD+ au marché du carbone permettrait aux pays développés de continuer à compenser leurs propres émissions, plutôt que de les réduire de manière ambitieuse et contraignante⁴⁷. L'objectif de 2°C d'augmentation des températures mondiales en fin de siècle exige des pays développés qu'ils réduisent de manière ambitieuse leurs propres émissions de gaz à effet de serre, en même temps qu'ils soutiennent la lutte contre la déforestation dans les pays en développement. La possibilité de fixer un plafond à la compensation à travers REDD+ ne règle pas le problème, tant que les pays développés n'auront pas adopté des engagements de réduction d'émissions contraignants et ambitieux. De plus, si une partie seulement du financement de REDD+ s'effectue par le marché du carbone via la compensation, comment sera financée la part du mécanisme qui n'entre pas dans la compensation ? Enfin, la pérennité et la fiabilité des financements par le marché du carbone sont contestées : le prix du carbone pourrait fortement chuter avec un rattachement de REDD+ au marché, sans réduction extrêmement drastique des quotas alloués aux autres secteurs.

En termes d'équité, le recours à la finance carbone présente des risques pour les populations locales et autochtones. La course aux crédits carbone pourrait conduire à une concurrence accrue pour l'accès à la terre, facteur supplémentaire d'exclusion et d'insécurité alimentaire des populations forestières. De plus, les impacts environnementaux d'une course à la rente carbone (plantations mono-spécifiques, etc.) auraient des conséquences néfastes sur les populations qui dépendent de la richesse des écosystèmes forestiers.

Par conséquent, nombreux sont ceux qui demandent un financement public, pérenne et fiable de REDD+ fourni par les pays développés. Ces financements publics permettraient de dé-

⁴⁶ « Chat » sur la déforestation avec Alain Karsenty, LeMonde.fr, mercredi 9 février 2011.

⁴⁷ La compensation à travers le marché carbone consiste à acheter des crédits carbone issus de réductions d'émissions effectuées par autrui pour compenser les émissions plutôt que de les réduire directement à la source.



Un participant à la réunion des groupes de peuples autochtones à Cancun.

© Ainhua Goma-Oxfam, Flickr

passer la logique « carbone » pour s'attaquer aux causes profondes de la déforestation à travers des politiques d'envergure, en améliorant les bénéfices socio-économiques et environnementaux des actions REDD+ à l'échelle locale. Dès 2011, les pays doivent donc répondre à la question des sources de financement de REDD+, et notamment des mécanismes de financement innovants.

Les autres déterminants de l'efficacité de REDD+

● *Un objectif chiffré et daté de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts*

L'objectif du mécanisme REDD+ tel que défini à Cancun demeure insuffisant. Il manque à la décision un élément fondamental pour assurer l'efficacité du mécanisme : l'adoption d'un **objectif mondial daté et chiffré** de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts. Seul un tel objectif permettrait de fixer un cap et de coordonner les actions individuelles des pays au niveau international.

● *Des modalités claires d'établissement de seuils de référence*

La question des seuils de référence constitue un problème méthodologique majeur, qui déterminera la crédibilité et l'efficacité du mécanisme REDD+. Les modalités de définition de ces seuils de référence ne sont pas encore clairement établies et partagées.

Les seuils de référence (basés sur le couvert forestier ou sur les émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation) déterminent le niveau de compensation reçue par les pays. Ils peuvent être fondés sur une moyenne passée ou bien sur un scénario futur. Les scénarii futurs reposent sur de nombreuses hypothèses ; ils ne garantissent donc pas avec certitude la justesse des projections et donc, l'additionnalité des émissions évitées.

Une mauvaise définition des seuils amène à des situations potentiellement aberrantes : un pays peut faire valoir un seuil de référence surévalué et, par conséquent, afficher des réductions d'émissions factices pour lesquelles il recevra une compensation. À l'inverse, un seuil de référence trop conservateur ou contraignant risque d'entraîner un refus de REDD+ par certains pays, remettant en question son efficacité à l'échelle mondiale. En effet, le problème des « fuites » internationales (déplacements de la déforestation d'un pays à l'autre) pourrait alors se poser. L'Annexe II⁴⁸ de la décision COP16 de Cancun donne mandat au SBSTA de préciser les modalités de définition de niveaux de référence.

● *Un suivi strict des niveaux de comptabilisation infranationaux*

La possibilité, actée à Cancun, de se baser selon les circonstances nationales sur des niveaux de comptabilisation infranationaux présente des risques, même si elle n'est qu'intérimaire et que le niveau exact (territoire ou projet) n'est pas encore décidé. Dans un premier temps, l'échelon local permet certes de tester et de mettre en place des actions REDD+ plus rapidement et plus facilement. En effet, les déterminants de la déforestation sont mieux identifiables à cette échelle, car ils varient fortement d'une zone à l'autre.

Cependant, le niveau infranational, s'il est mal utilisé, présente un risque élevé de « fuites » de déforestation. Certains pays et des organisations de conservation poussent notamment pour que soit adoptée l'échelle « projet ». Or, à l'échelle d'un projet, la déforestation peut facilement se déplacer en dehors des limites de celui-ci. Par conséquent, la mise en œuvre intérimaire de REDD+ au niveau infranational doit être très encadrée :

- elle doit être réservée aux pays dont les capacités sont insuffisantes pour une mise en œuvre nationale d'emblée, par exemple ceux où le contrôle de certains territoires reste incertain (la Colombie) ;

⁴⁸ Cf. décision dans le cadre du GTS-ACL à la COP16, p. 26 : http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf.

- le système de transparence (MRV) mis en place doit effectuer un suivi strict des actions REDD+ à l'échelon infranational, et doit effectivement évoluer vers un système de MRV national⁴⁹;
- il est indispensable de créer et de préserver un lien très fort entre l'infranational et le national. Le niveau national doit permettre, à terme, une meilleure coordination des actions REDD+. Des politiques intégrées et ambitieuses doivent également être mises en place au niveau national, le seul qui permet de corriger l'ensemble des déterminants de la déforestation au sein d'un pays (sécurisation foncière, politique agricole, politique énergétique, etc.).

Les autres déterminants de l'équité de REDD+

● *Des transferts financiers et un partage équitable des coûts et avantages de REDD+*

Outre la question des sources de financement de long terme, qui reste ouverte dans le volet « financement » des négociations, des désaccords persistent sur la façon dont ces financements devraient être transférés entre et à l'intérieur des pays. Ce point devra être résolu en 2011. Certains pays souhaitent que les paiements soient effectués directement d'un « payeur » à un « bénéficiaire », d'autres demandent que les financements passent par un fonds, administré soit au niveau national, soit au niveau international. De nombreux pays soutiennent la proposition de s'appuyer sur le Fonds vert, à travers l'ouverture d'une fenêtre « forêts ».

Cancun ne définit pas non plus les modalités de partage équitable des avantages et des coûts des activités REDD+ entre les États et les populations « gestionnaires » des forêts.

● *Un suivi très attentif du respect des garde-fous*

Le langage de la décision de Cancun sur les garde-fous est relativement faible par rapport aux projets de texte antérieurs. Certains pays, comme le Brésil, étaient fortement opposés à ce que le respect des garde-fous fasse l'objet d'un suivi sur leur territoire au même titre que les réductions d'émissions réalisées à travers REDD+. Mais d'autres Parties, comme l'Union européenne, Tuvalu ou la Norvège, demandaient l'adoption de garde-fous ambitieux auxquels s'applique un suivi international. Face à cette confrontation, certains pays (dont la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Malaisie et le Costa Rica) ont proposé une version affaiblie du texte, qui a été adoptée à Cancun. Ainsi, on ne parle plus d'un « suivi et notification à la Convention », mais d'un « système d'information sur le respect des garde-fous ». Les destinataires des informations restent encore inconnus. On peut aussi s'interroger sur la façon dont elles seront utilisées pour améliorer la mise en œuvre de REDD+ sur le terrain.

Par ailleurs, il manque une référence au principe de « Consentement libre, informé et préalable » (CLIP). Ce principe, défendu par la société civile et en particulier les groupes de peuples autochtones comme préalable à la mise en œuvre de REDD+, a été rejeté.

Par conséquent, le suivi des actions REDD+ doit être renforcé pour veiller au respect des garde-fous et pour dénoncer les abus. Compte tenu de la marge d'interprétation laissée par la décision de Cancun, la société civile aura un rôle central à jouer en ce sens.

● *Une participation effective des populations et des acteurs locaux*

Le renforcement de la participation des populations et des acteurs locaux est également essentiel pour une mise en œuvre équitable de REDD+. On constate que les projets et initiatives REDD+ existants pèchent par un manque de participation des acteurs locaux, notamment des communautés rurales et/ou forestières.

⁴⁹ La décision sur l'action concertée à long terme fait mention de cette intégration des systèmes de suivi infranationaux dans un système national, mais en note de bas de page.



La décision de Cancun d'encourager la participation effective des communautés et des acteurs locaux requiert la création de mécanismes spécifiques et de politiques complémentaires garantissant une implication forte des communautés et acteurs locaux à toutes les étapes du processus : éducation, formation, sensibilisation, circulation de l'information, transfert de technologies, etc. REDD+ mobilise des savoirs et savoir-faire importants, parfois loin des réalités des populations locales.

Le mécanisme REDD+ doit aussi s'appuyer sur la reconnaissance des innovations, savoirs et savoir-faire traditionnels des communautés locales et des peuples autochtones, notamment en matière de conservation et de gestion durable des forêts. Les bonnes pratiques issues de ces expériences devraient être diffusées.

- *Relier les discussions sur REDD+ à celles sur l'agriculture*

Si l'on combine l'agriculture et deux phénomènes qui y sont intrinsèquement liés en pratique, mais dissociés dans les négociations, à savoir le changement d'affectation des sols et la déforestation, le secteur représente la première source mondiale d'émissions de gaz à effet de serre (soit un tiers des émissions). Son découpage en divers sujets de négociation ne favorise pas son appréhension globale. Les discussions sur REDD+ et l'agriculture doivent être mieux reliées dans les négociations internationales pour donner lieu à des actions cohérentes et intégrées sur le terrain.

Un mécanisme pour la technologie

Dans les négociations internationales, **le transfert de technologie** concerne les modalités de développement, de diffusion et de partage d'un pays à l'autre de technologies sobres en carbone et de technologies d'adaptation, mais aussi de savoirs et de savoir-faire indispensables à l'utilisation de ces technologies. Il est devenu un volet majeur des négociations avec le Plan d'action de Bali en 2007, qui en a fait l'un des préalables à la mise en place de Nama dans les pays en développement.

L'augmentation des volumes de transfert de technologie entre les pays développés et les pays en développement est l'une des principales demandes des pays en développement, afin de couvrir leurs besoins d'adaptation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les enjeux

En 2009, le volet sur la technologie était considéré comme l'un des plus avancés des négociations. À Copenhague, les négociateurs avaient presque atteint un accord sur ce sujet qui aurait lancé un **mécanisme international de développement et de transfert de technologie**. Ce dernier était un compromis entre une entité politique et un groupe d'experts de mise en œuvre. Il était composé d'un comité exécutif pour la technologie et d'un centre et réseau pour les technologies liées au climat.

Néanmoins, à Copenhague, les positions restaient très divergentes sur certains points, dont la question épineuse des droits de propriété intellectuelle. L'arrivée des chefs d'État et de gouvernement avait interrompu la dynamique de la négociation. Dans l'Accord de Copenhague, il était prévu qu'un mécanisme « pour accélérer le déploiement de technologies et leur transfert dans les domaines de l'adaptation et de l'atténuation » soit créé.

Les résultats

En 2010, les négociateurs ont poursuivi les négociations sur la base des discussions de Copenhague. Finalement, la décision sur l'action concertée à long terme rappelle l'importance du développement et du transfert de technologies d'adaptation et d'atténuation pour achever la mise en œuvre de la Convention sur les changements climatiques. Elle crée un mécanisme pour la technologie sous l'égide de la Convention, qui se décline, comme proposé à Copenhague, en **Comité exécutif pour la technologie** et en **Centre et réseau pour les technologies liées au climat** (cf. figure 2).

Ce mécanisme visera à appuyer les pays en développement pour satisfaire leurs besoins technologiques déterminés au niveau national, à travers l'accélération des étapes du cycle de la technologie⁵⁰ et une coopération technologique internationale. Le comité exécutif et le centre et réseau pour la technologie devront coordonner leurs actions et œuvrer pour la mise en œuvre du mécanisme pour la technologie.

Le comité exécutif pour la technologie

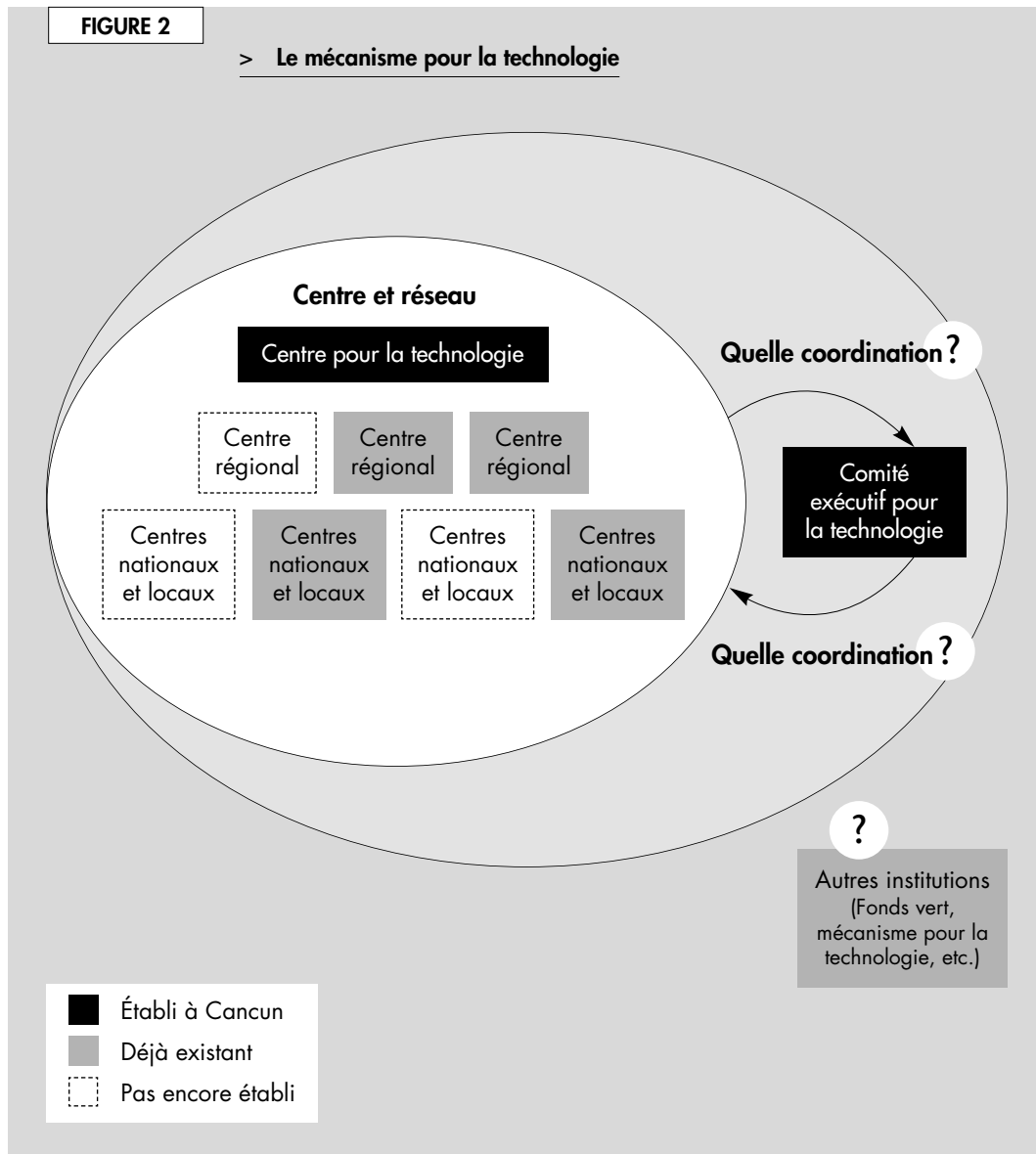
Le comité exécutif pour la technologie jouera un rôle de conseil et d'administration en matière de développement et de transfert de technologie. Il sera composé d'un panel de 20 experts, dont 11 de pays développés et neuf de pays en développement.

Il aura pour principales missions de :

- déterminer les besoins technologiques des pays et de recommander des actions à mettre en œuvre (par exemple, comment lever les obstacles existants, notamment dans les PMA) ;
- promouvoir et faciliter la coopération technologique liée au climat, entre gouvernements, entités du secteur privé, organisations à but non lucratif, et la recherche ;
- promouvoir la cohérence entre les initiatives et les institutions existantes (sous l'égide de la Convention et en dehors) ;
- catalyser le développement et la mise en œuvre de plans d'actions pour la technologie aux niveaux international, régional et national.

Le texte précise que le comité exécutif sera composé d'un panel de 20 experts, dont 11 de pays développés et neuf de pays en développement.

⁵⁰ Recherche et développement, démonstration, déploiement, diffusion et transfert de la technologie.



Le centre et réseau pour la technologie

Le centre et réseau pour la technologie aura un rôle plus opérationnel que le comité exécutif. Sur demande des pays en développement, le centre et réseau les appuiera pour :

- déterminer leurs besoins et diffuser les bonnes pratiques ;
- faciliter les échanges d'informations et la formation afin de renforcer leurs capacités ;
- diffuser rapidement les technologies déjà disponibles dans les pays en développement.

Le centre et réseau favorisera :

- la coopération entre acteurs publics et privés ;
- la mise en réseau de centres technologiques aux niveaux international, régional et national ;
- le développement de la formation au niveau national ;
- la diffusion de l'information et des bonnes pratiques ;
- le jumelage entre centres technologiques.

Les défis à relever

La COP16 esquisse ainsi un dispositif institutionnel pour la technologie. Cependant, ses rouages restent encore à définir et à mettre en cohérence avec d'autres institutions pour le rendre opérationnel. De plus, la création d'un mécanisme sous la Convention ne peut suffire à augmenter durablement les volumes de transfert de technologies. Cela requiert plus largement la création de cadres institutionnels nationaux favorables, qui font écho à des enjeux de développement. Eux seuls peuvent permettre de lever certains obstacles et de faciliter l'appropriation des technologies par les populations.

Préciser les modalités opérationnelles du mécanisme

Sur le plan institutionnel, de nombreux éléments restent à préciser, tels que les relations entre les organes du mécanisme. Les négociations conféraient initialement au comité exécutif un rôle d'orientation des activités du centre et réseau. Mais la crainte chez certains pays d'en faire un organe politique influant sur les choix technologiques a empêché d'aboutir à un accord sur ce point. C'est pourquoi la décision de Cancun utilise un langage assez vague. Elle présente les attributions générales des deux organes, qui restent à mieux définir et qui, parfois, se recoupent. C'est le cas, par exemple, de la promotion de la coopération entre acteurs. En 2011, les négociations internationales doivent donc préciser les fonctions et les modalités opérationnelles du mécanisme.

Les relations entre le mécanisme pour la technologie et les autres dispositifs créés par la COP (le Fonds vert, le cadre pour l'adaptation et le mécanisme REDD+) doivent aussi être définies. En particulier, le lien avec l'architecture financière fait l'objet de vifs questionnements : Cancun ne précise pas le niveau de financements dont bénéficierait ce mécanisme pour mettre en œuvre ses activités. Seront-elles financées par le dispositif financier de la Convention, dont le Fonds vert ? Le mécanisme pour la technologie aura-t-il la possibilité de se prononcer sur les orientations des financements versés par le dispositif financier ? Mécanisme pour la technologie et architecture financière devraient être intimement connectés. Les experts du mécanisme pour la technologie devraient pouvoir appuyer leurs collègues du mécanisme financier dans la prise de décision en matière de technologie. Des échanges entre les deux mécanismes sont également indispensables à un suivi approfondi des financements, facilitant la prise de décision future.

Renforcer les cadres institutionnels nationaux

La création d'un dispositif institutionnel sous l'égide de la Convention ne suffit pas pour augmenter les volumes de transfert de technologies. Il convient également de soutenir le développement de cadres nationaux favorables au développement et au transfert de technologies dans les pays en développement : renforcement des capacités, formation, renforcement des infrastructures, stabilité politique, etc. Cela doit permettre de lever certains obstacles au développement et au transfert de technologies et de favoriser l'investissement technologique.

Il s'agit essentiellement de priorités et de politiques de développement. En effet, le niveau de développement des pays conditionne notamment leur capacité d'absorption et d'attraction de capitaux étrangers⁵¹. Pour les PMA, le soutien au transfert de technologie devra se faire par des financements publics car la disponibilité des ressources et les afflux de capitaux étrangers y sont plus faibles.

⁵¹ Cf. Anne Chetaille et Sandrine Mathy, « Un besoin sans précédent de transfert de technologies », dans *Vers un accord équitable sur le climat pour l'après 2012. Propositions du Réseau Climat-Développement*, 2008, <http://www.rac-f.org/IMG/pdf/climat-developpement-FR.pdf>.

Les droits de la propriété intellectuelle, un point de blocage à dépasser

La question des droits de la propriété intellectuelle (par exemple les brevets et les droits d'auteur) est un point épineux des négociations. Elle soulève le problème du partage plus ou moins ouvert des technologies liées au climat. D'un côté, les pays en développement voient dans les droits de la propriété intellectuelle un obstacle au transfert de technologies, et demandent un partage large et gratuit des technologies liées au climat. De l'autre, les pays développés (avec les États-Unis en tête) entendent continuer à protéger leurs technologies pour favoriser l'innovation, moyennant l'utilisation de brevets et l'encaissement de royalties (entre autres).

Cette discussion est aujourd'hui dans une impasse. Sur une proposition indienne, la question a été évitée à Cancun pour faciliter l'adoption d'une décision sur la technologie. Mais tôt ou tard, elle devra être résolue. Elle ne peut bloquer l'opérationnalisation et la mise en œuvre du mécanisme pour la technologie. Certains estiment qu'elle devrait être réglée au sein d'un autre forum que celui des négociations « climat » onusiennes (par exemple, l'Organisation mondiale du commerce).

D'après la littérature académique sur le sujet, il semble que cette opposition sur les droits de la propriété intellectuelle relève plutôt d'un enjeu politique et stratégique dans les négociations que d'une réalité de fait. Les droits de la propriété intellectuelle ne constituent pas toujours un obstacle au transfert de technologie. À l'inverse, l'existence de régimes rigoureux de protection de la propriété intellectuelle dans les pays récipiendaires n'est pas toujours une condition préalable au transfert de technologies.

Encourager la diversité des technologies

Les besoins technologiques associés à la lutte contre le changement climatique sont immenses et aucune technologie unique ne peut suffire à faire face à ce défi. La diversité des enjeux et des besoins des pays doit se traduire par une diversité d'utilisation de technologies d'atténuation et d'adaptation. Par exemple, le changement climatique suppose des utilisations aussi diverses que des technologies de pointe pour générer des énergies renouvelables à grande échelle, et des pratiques culturelles traditionnelles qui augmentent la résilience du secteur agricole. Le mécanisme pour la technologie doit être suffisamment flexible pour permettre cette diversité des choix technologiques et encourager le développement et la diffusion d'une grande variété de technologies, à travers des flux Nord-Sud, mais aussi entre pays en développement. Cette flexibilité doit aller de pair avec l'efficacité pour que le mécanisme bénéficie véritablement, sur le terrain, aux populations des pays en développement.

Le mécanisme devra aussi veiller à favoriser le transfert de technologies immatérielles (*soft technologies*), telles que les savoir-faire traditionnels qui peuvent être transmis et répliqués. Cela suppose notamment un partage de savoir-faire (par exemple à travers des ateliers régionaux). ●

CHAPITRE 3

Conclusion et principales recommandations

Si l'on a évité à Cancun l'effondrement du processus onusien et obtenu quelques avancées sur certains chapitres (adaptation, technologie, etc.), le réalisme doit être de mise concernant tous les efforts qui restent encore à faire.

Concernant le processus onusien, d'abord, les pouvoirs publics doivent prendre la mesure de la défiance qui s'accroît entre le monde de la société civile et celui des négociations techniques. Ils doivent faciliter le dialogue, indispensable, entre ces deux types d'acteurs. La société civile doit aussi rester mobilisée pour continuer d'influer sur les politiques et l'opinion publiques, notamment au niveau national.

En outre, la création de dispositifs institutionnels ne permettra pas de lutter efficacement et équitablement contre le changement climatique tant que les pays développés n'auront pas adopté des engagements contraignants et ambitieux en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. La question d'engagements de limitation des émissions des pays émergents se pose également.

Par ailleurs, les défis sont grands pour que les dispositifs créés à Cancun deviennent opérationnels. La question des financements, le nerf de la bataille climatique, doit absolument être résolue. Les pays doivent s'accorder sur les sources permettant de dégager les 100 milliards de dollars promis à Copenhague, et réaffirmés à Cancun. Les modalités d'alimentation du Fonds vert doivent également être définies et les principes de gouvernance équitable du Fonds, renforcés. Les fonctions et les rouages du cadre pour l'adaptation restent à établir, tout comme les modalités concrètes permettant au mécanisme REDD+ d'être mis en œuvre de manière efficace et équitable sur le terrain. Le secteur de l'agriculture, qui a disparu de la décision de la COP sur l'action concertée à long terme à Cancun, doit également faire l'objet d'un programme de travail ambitieux du SBSTA. Les fonctions du mécanisme pour la technologie sont encore floues. Comme pour le cadre pour l'adaptation, personne ne sait quels seront ses liens avec l'architecture financière. L'opérationnalisation de l'ensemble de ces dispositifs ne peut qu'aller de pair avec leur mise en cohérence et une définition claire des relations qu'ils entretiennent.

Les négociations onusiennes sur le climat sont dotées d'une forte puissance symbolique. Les avancées durement acquises des années 1990, dont le Protocole de Kyoto, ont été considérables. Elles constituent encore aujourd'hui un cadre indispensable pour que tous les pays puissent faire entendre leur voix et pour coordonner l'action en faveur du climat au niveau international. Mais ces négociations s'essouffent aujourd'hui face au manque d'ambition des pays. La Conférence de Cancun confirme ainsi des problèmes déjà visibles à Copenhague :

- la difficulté de dépasser les intérêts nationaux et d'accepter des contraintes internationales ;
- la difficulté d'envisager concrètement un développement accessible à tous qui soit sobre en carbone, en énergie et résilient face aux effets du changement climatique. Les pays hésitent encore aujourd'hui devant les justifications économiques d'un tel changement de paradigme.

Les négociations onusiennes se heurtent aussi aux insuffisances de la gouvernance onusienne, notamment sur les questions qui relèvent d'autres fora. En effet, les enjeux de gouvernance internationale du climat en lien avec le développement dépassent largement le cadre de la Convention : commerce international, gouvernance financière et économique, gouvernance de la propriété intellectuelle, etc. Autant de sujets qui montrent que, si un cadre juridique contraignant sur le climat est nécessaire, il doit s'inscrire dans un cadre plus large : celui du renforcement de la gouvernance internationale du développement durable. Cela suppose notamment de s'assurer de la cohérence entre les engagements internationaux et d'améliorer l'effectivité du droit international de l'environnement.

Les négociations climat doivent constituer l'une des fondations de cette gouvernance mondiale. Dans cette perspective, le prochain Sommet de la Terre qui se tiendra à Rio en 2012⁵² est une date clé. En effet, deux sujets seront à l'ordre du jour de « Rio+20 » : l'économie verte dans un contexte de lutte contre la pauvreté et de développement durable, et le cadre institutionnel pour le développement durable. Ce prochain sommet pourra contribuer à faire avancer les négociations sur le climat, s'il parvient à fixer des principes communs et un calendrier pour les années à venir qui permette des avancées concrètes, notamment sur les aspects juridiques et financiers. ●

⁵² Site du forum des parties prenantes pour le Sommet de la Terre de Rio en 2012 : <http://www.earthsummit2012.org>.

Recommandations du RAC-F et de Coordination SUD pour un accord mondial efficace et équitable

1

La forme juridique du futur accord

La question de la forme juridique occupera certainement une place centrale lors de la Conférence de Durban (COP17). Néanmoins, les positions connues des différents pays laissent présager une route longue afin de réconcilier les différents points de vue.

Il faudra absolument conserver les acquis juridiques créés avec difficulté lors des quinze dernières années.

*** Protocole de Kyoto, la nécessité d'une deuxième période d'engagement** : Le Protocole de Kyoto est le porte-étendard de la lutte contre le changement climatique depuis plus d'une décennie. Loin d'être parfait, ambitieux et de fournir les garanties de l'intégrité environnementale, il s'agit néanmoins du seul instrument juridiquement contraignant pour les pays qui l'ont ratifié. Afin d'assurer la pérennité des négociations sous l'égide de la Convention Climat à moyen terme, sa continuité doit être assurée. Face à la fronde menée par le Japon contre le Protocole de Kyoto, l'Union européenne devrait prendre le leadership afin de garantir qu'à Durban, une deuxième période d'engagement ambi-

tieuse sous le Protocole soit conclue. La COP17 devra également régler la question des mécanismes de contrôle et de sanction mis en place lors de la création du Protocole, qui ont été mis de côté jusqu'à présent.

- * Envisager les options pour la période de césure entre première et deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto** : Une période de césure entre la première et la deuxième période du Protocole de Kyoto est désormais inévitable. Il faudra donc, à la COP17, définir clairement les conditions de cette transition et réduire cette césure autant que possible.
- * Poser les bases juridiques pour un accord mondial** : Même si un accord mondial juridiquement contraignant sur le climat semble hors de portée à court terme, cet accord doit rester l'un des objectifs des négociations internationales. En effet, seule l'approche par le droit international permettra de respecter les conditions énoncées par le Giec afin d'avoir une chance sur deux de rester en deçà d'une augmentation des températures mondiales de 2°C d'ici la fin du siècle.

.../...

2

L'atténuation des émissions de gaz à effet de serre

La lutte efficace et équitable contre le changement climatique restera impossible tant que les pays n'auront pas pris des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre contraignants à la hauteur des enjeux. Dès 2011, ils doivent faire un pas en avant sur ce point.

- * **Reconnaître, quantifier et palier l'écart science-politique** : D'ici Durban, il est urgent de reconnaître formellement le fossé entre les engagements actuels et ceux qu'il faudrait prendre (écart correspondant à une fourchette de 5 à 9 gigatonnes d'équivalent CO₂). Un programme de travail doit être lancé dès 2011 pour évaluer les options afin de combler ce fossé. Il pourrait être conduit par un organe subsidiaire de la Convention (le SBSTA) et viserait notamment à montrer les paliers d'émissions à ne pas dépasser pour respecter la science, compte tenu de la durée de vie des investissements d'aujourd'hui sur les émissions de demain.
- * **Ne pas attendre 2013 pour augmenter collectivement les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre** : D'ici Durban, et non entre 2013 et 2015 comme prévu dans les Accords de Cancun, tous les pays doivent augmenter leurs engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Cela doit passer par la fixation d'un objectif agrégé au niveau mondial

pour 2020 et 2050. L'Union européenne peut montrer la voie et regagner du crédit au sein des négociations en passant d'un objectif actuel de -20 % en 2020 (par rapport à 1990) à une cible de -30 % sur la même période. Tous les voyants sont au vert quand aux impacts positifs d'une telle mesure sur l'économie, l'emploi et la santé.

- * **Soutenir les pays en développement dans l'élaboration de plans de développement sobres en carbone** (et résilients aux impacts du changement climatique) : À Durban, il faut définir clairement les conditions équitables de soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de développement sobres en carbone et résilients, notamment dans les pays les plus vulnérables. Ces pays ne peuvent être touchés à terme par une dépendance irréversible aux énergies fossiles, vouées à disparaître. Cependant, l'analyse des financements précoces en 2010 montre que ces pays en ont peu reçu, malgré les objectifs inscrits à l'Accord de Copenhague. Cette situation inéquitable doit trouver une issue à la COP17 : les pays les plus vulnérables doivent bénéficier d'un soutien pour pouvoir, eux aussi, impulser la mise en œuvre de nouveaux modèles de développement sobre en carbone et résilient. Le registre créé à Cancun pour croiser les financements disponibles et les financements nécessaires est une mesure insuffisante.

.../...

3

Les financements et les sources

L'architecture financière jouera un rôle clé dans la mise en œuvre effective et efficace ou non de l'accord post-2012. La mise en œuvre d'un développement résilient aux impacts climatiques, et sobre en énergie et en carbone dans les pays les plus pauvres dépendra de la qualité et du volume des flux financiers mobilisés par la communauté internationale. À ce titre, il est important de s'attacher aux principes de gouvernance qui vont guider la décision et l'allocation des financements climatiques, ainsi qu'aux sources de financements.

- * **Assurer une transparence maximale sur les flux financiers internationaux pour le climat** : Il faut lutter pour une comptabilisation améliorée des financements précoces, et une définition claire de financements « climat » et « nouveau et additionnel » pour s'assurer du suivi harmonisé et fiable des financements post-2012, distincts de l'APD.
- * **Améliorer la représentation et l'influence des pays en développement sur les priorités de financement au sein du Fonds vert** : Le comité de transition doit travailler sur des garde-fous permettant une véritable prise en compte des priorités nationales en termes de financement et de développement malgré la sous-représentation des pays récipiendaires dans le comité de gouvernance.
- * **Faciliter l'accès aux financements pour les pays les plus vulnérables** : Il est indispensable que le comité de transition opéra-

tionnalise l'accès direct pour les entités fiduciaires nationales certifiées, et élabore des règles simplifiées pour les PMA.

- * **Sécuriser des sources de financements à la fois automatiques et pérennes** : Cette question doit faire l'objet d'un débat et d'une appropriation politique et citoyenne d'ici à Durban, dans le cadre onusien mais aussi du G8 et du G20, afin de le maintenir à l'agenda politique international. Il est impératif que les financements climatiques n'aient aucun effet néfaste sur les pays en développement (grâce à un mécanisme de compensation par exemple) et soient indépendants de la volonté politique et de la santé économique des pays développés (prélèvements automatiques qui ne transitent pas par les caisses nationales).
- * **Exiger un volume de financement public à la hauteur de l'enjeu climatique : 195 milliards de dollars par an entre 2012 et 2020, au-delà des objectifs d'APD**. L'objectif de 100 milliards est bien en deçà des besoins de financement estimés dans les pays en développement pour l'adaptation et l'atténuation (195 milliards de dollars de ressources publiques et additionnelles par an) et pour la lutte contre la déforestation et la dégradation (35 milliards de dollars)⁵³.

⁵³ Climate Action Network, « FAB deal », novembre 2009, http://climatenetwork.org/sites/default/files/CAN_cancun_building_blocks_october2010_1.pdf.

4

L'adaptation

Les négociations internationales sur l'adaptation doivent se traduire sur le terrain en actions concrètes et urgentes, selon une approche équitable et intégrée reposant sur :

*** les actions concrètes des parties prenantes locales**, qui apportent des réponses adaptées aux réalités des territoires, appuyant le renforcement de la connaissance sur l'adaptation au changement climatique et favorisant les échanges d'expériences. La gestion et prévention des risques de catastrophes naturelles et le renforcement des capacités organisationnelles, institutionnelles, socio-économiques, scientifiques et technologiques sont des exemples d'actions prioritaires parmi d'autres. En outre, la mise en place d'institutions chargées de déterminer et d'analyser les vulnérabilités nationales et locales est indispensable, afin

par la suite de mettre en place des solutions adaptées ;

- * une vision politique cohérente et intégrée**, qui permette au cadre pour l'adaptation de s'articuler aux dispositifs existants aux niveaux international et national dans les domaines de la biodiversité, la lutte contre la désertification et la dégradation des terres, la sécurité alimentaire, la nutrition et la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles. Cette vision doit favoriser l'intégration de l'adaptation dans les politiques sectorielles à toutes les échelles, de l'international au local ;
- * des financements pérennes et fiables, sous la forme de dons** pour soutenir les activités du cadre pour l'adaptation et l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'adaptation par les pays.

5

L'agriculture

L'agriculture a fait l'objet de négociations lors des COP15 et 16 sans toutefois donner lieu à l'adoption d'une décision sur l'agriculture par la COP. De plus, l'agriculture fait l'objet d'une approche peu conventionnelle en l'attribuant de sa dimension « forêts » et de sa dimension « couvert végétal », ainsi que des techniques culturales liées au travail du sol. L'adaptation en matière d'agriculture risque d'être elle aussi négligée puisque les négociations portent essentiellement sur le potentiel de réduction des émissions du secteur agricole. Cette approche n'est pas favorable à l'atteinte d'un accord équitable et ambitieux sur le volet agricole, tant du point de vue de la réduction des émissions mondiales que de l'adaptation. Il est par conséquent urgent de :

*** considérer l'agriculture dans toutes ses dimensions et telle qu'elle est pratiquée** par le

plus grand nombre d'agriculteurs dans le monde, c'est-à-dire les agricultures familiales ;

- * remettre l'agriculture au cœur des négociations** afin de répondre efficacement et simultanément aux besoins d'atténuation et aux tensions croissantes en termes d'adaptation, notamment vis-à-vis de la sécurité alimentaire ;
- * considérer le transfert de technologies (y compris Sud-Sud) en matière d'agriculture comme une condition nécessaire, mais insuffisante** sans soutien et actions complémentaires, qu'ils soient techniques, financiers ou en matière de renforcement des capacités ;
- * se prononcer sur des augmentations de productivité contextualisées**, impliquant les savoirs paysans et la participation des paysans.

.../...

6

Les forêts

La réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau planétaire repose en partie sur la lutte contre la déforestation dans les pays en développement. Mais les forêts ne sont pas qu'un stock de carbone. Ce sont aussi des écosystèmes qui abritent une grande biodiversité et dont dépendent des populations, souvent vulnérables et en situation d'insécurité foncière. Il importe maintenant d'assurer la mise en œuvre efficace, équitable et efficiente du mécanisme REDD+, ce qui suppose de :

- * **respecter les garde-fous sociaux-environnementaux dès aujourd'hui** : Les stratégies nationales et les projets pilotes REDD+ doivent respecter les garde-fous adoptés à Cancun, sans attendre que soit opérationnel leur système national de transparence, rattaché au cadre onusien ;
- * **passer rapidement à des niveaux de comptabilisation nationaux** : L'évolution vers des niveaux de comptabilisation nationaux, et non pas sous-nationaux, doit se faire rapidement, notamment à travers des activités de renforcement de capacités. L'adoption de niveaux sous-nationaux ne se justifie que dans les pays dont les capacités nationales ne permettent pas l'adoption de niveaux nationaux. En aucun cas les niveaux sous-nationaux ne doivent servir aux initiatives REDD+ et aux grandes organisa-

tions de conservation qui ont déjà développé une approche par projet et sont à la recherche d'une rente carbone ;

- * **rendre effective la participation « pleine et entière » des peuples autochtones et des acteurs locaux** : Cette participation doit intervenir en amont, dès la conception des stratégies et des programmes REDD+ nationaux et infranationaux. Cette participation réelle des populations concernées n'est possible qu'à travers un renforcement de leurs capacités et une meilleure diffusion de l'information ;
- * **adopter des politiques d'envergure contre les causes de déforestation, qui associent la société civile dans tous les pays** : Les pays en développement comme les pays développés doivent prendre en considération l'ensemble des facteurs de déforestation, y compris les causes les plus profondes, et associer leurs sociétés civiles dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques d'envergure permettant de corriger ces déterminants ;
- * **dès 2011, trouver une solution équitable au problème du financement de REDD+** : Le sujet épineux du financement de REDD+ doit trouver une issue en 2011. Les financements de REDD+ doivent être publics et versés à travers l'utilisation d'un fonds, offrant fiabilité et souplesse.

7

La société civile mobilisée

La société civile, au Nord comme au Sud, est un acteur incontournable des négociations « climat » et, plus largement, des discussions sur un autre modèle de développement. Plus que jamais, elle doit rester mobilisée pour permettre, lors des prochaines COP, la conclusion d'engagements ambitieux et juridiquement contraignants qui placeront la communauté internationale à l'abri du péril

climatique. Pour cela, la mobilisation citoyenne doit s'inscrire dans la durée et intervenir en amont des sommets, pour agir sur les négociations. Les négociateurs et les États doivent aussi prendre la mesure de la défiance citoyenne à l'encontre du processus général de négociation. L'ouverture du dialogue est nécessaire, en premier lieu au niveau national.

Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement
La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

14 passage Dubail 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73
www.coordinationsud.org

Ce rapport a été réalisé
avec le soutien financier de l'AFD.



Les points de vue exposés dans ce document
reflètent uniquement l'opinion
de Coordination SUD et du RAC-F.