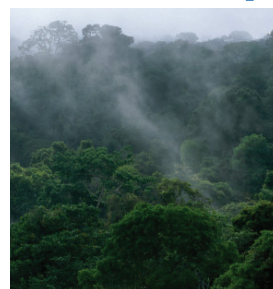




LE POINT SUR LA CONFÉRENCE DE DURBAN :

Les principaux résultats et
le chemin restant à parcourir



SERIES POLITIQUES CLIMATIQUES DU GROUPE ENVIRONNEMENT & ENERGIE



AVRIL 2012

LE POINT SUR LA CONFÉRENCE DE DURBAN : LES PRINCIPAUX RÉSULTATS ET LE CHEMIN RESTANT À PARCOURIR

Déni de responsabilité

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne représentent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, y compris celles de ses États membres ou du PNUD.

Remerciements

Le PNUD tient à remercier les gouvernements de la Norvège et du Luxembourg pour leur soutien financier généreux, apporté par le biais de l'Environment & Energy Trust Fund, sans lequel la préparation de ce document n'aurait probablement pas été possible.

L'auteur tient à remercier également Simon Billett, Rebecca Carman, Daniela Carrington (Stoycheva), Gabriela Fischerova, Cassie Flynn, Derek Pieper, Pia Treichel et Veerle Vandeweerd pour leurs révisions et commentaires.

CHAD CARPENTER

TABLE OF CONTENTS

1. Résumé analytique	1
2. Bref historique du processus de négociations des Nations Unies sur le changement climatique jusqu'à la conférence de Durban	4
3. Brève analyse de la Conférence de Durban	9
4. Analyse du mandat de la Plate-forme de Durban	13
5. Protocole de Kyoto et deuxième période d'engagement	17
6. Progrès réalisés à Durban : poursuite des points discutés aux Conférences de Copenhague et de Cancún	20
a. Une vision commune	20
b. Action renforcée pour l'atténuation	21
c. Adaptation	26
d. Financement	29
e. Mise au point et transfert de technologies	31
f. REDD+	32
g. Renforcement des capacités	34
h. Examen périodique	35
7. Élargissement du cadre du financement de l'action climatique : analyse de l'importance du Fonds vert pour le climat	36
8. Regard sur l'avenir : nouvelles opportunités et incertitudes subsistantes	39

LISTE DES ACRONYMES

AC	Accord de Copenhague	PTN	Programme de travail de Nairobi
AOSIS	Alliance des petits États insulaires	QELROS	Objectifs chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions
AWG-KP	Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto	REC	Réductions d'émissions certifiées
AWG-LCA	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention	REDD-plus	Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts, plus la conservation
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	SBI	Organe subsidiaire de mise en œuvre
CET	Comité exécutif de la technologie	SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique
CFA	Conseil du Fonds pour l'adaptation	PAB	Bali Action Plan
CMP	Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto	PEID	Petits États insulaires en développement
COP	Conférence des Parties	UE	Union européenne
CRCT	Centre et Réseau des technologies climatiques	UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
CSC	Captage et stockage/séquestration du carbone	URE	Unités de réduction d'émission
CTC	Centre de technologies climatiques	UQA	Unités de quantité attribuée
DPI	Droits de propriété intellectuelle	UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie
EET	Économies en transition		
FEM	Fonds pour l'environnement mondial		
FVC	Fonds vert pour le climat		
G-8	Groupe des Huit		
G-20	Groupe des Vingt		
GETT	Groupe d'experts sur le transfert de technologie		
GES	Gaz à effet de serre		
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat		
IAR	Évaluation et examen au niveau international		
ICA	Consultations et analyses internationales		
IPCC AR4	Quatrième Rapport d'évaluation du GIEC		
JISC	Comité de supervision de l'application conjointe		
MDP	Mécanisme pour un développement propre		
MNV	Mesure, notification et vérification		
MOC	Mise en œuvre conjointe		
NAMA	Mesures d'atténuation adaptée au pays		
PANA	Programme d'action nationale pour l'adaptation aux changements climatiques		
PMA	Pays les moins avancés		
PNA	Plans nationaux d'adaptation		

1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La Conférence de Durban sur le climat de décembre 2011 constitue une avancée importante dans le cadre du processus de négociations des Nations Unies sur les changements climatiques. Même si ses résultats continuent de faire l'objet de débats, la Conférence de Durban pourrait bien avoir changé la donne des négociations concernant le climat.

Au cours de la conférence, les gouvernements réunis ont adopté un ensemble de décisions, dont un accord sur l'initiation d'une deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto, ainsi que le lancement de la « Plate-forme de Durban ». Cette dernière a pour objectif la négociation d'un ensemble complet de mesures d'atténuation à long terme des effets liés aux changements climatiques. Ces négociations impliquent notamment un processus visant à réduire « l'écart d'ambition » en vue de stabiliser l'augmentation des températures moyennes globales à 2 degrés Celsius au-dessus des niveaux de la période préindustrielle. Les délégués réunis à Durban ont également adopté une série de décisions visant à mettre en œuvre les Accords de Cancún signés en 2010, avec notamment le lancement d'un Fonds vert pour le climat et la mise en place d'exigences plus strictes concernant la notification et l'évaluation des efforts d'atténuation entrepris par chaque pays. Après plusieurs jours de négociations à huis clos et plus de 30 heures au-delà du délai de clôture prévu, les délégués ont abouti aux décisions suivantes :

- **Le lancement de la « Plate-forme de Durban pour une action renforcée »**, un nouveau processus de négociation visant l'élaboration d'un « protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique ». L'adoption de ce nouvel accord est prévue pour 2015, avec prise en effet d'ici 2020. Bien que de nombreux commentateurs aient interprété cette décision comme stipulant que tous les « principaux émetteurs », qu'il s'agisse de pays développés ou en développement, seront tenus juridiquement de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à partir de 2020, d'autres sont de l'avis que le texte de l'accord est suffisamment ambigu pour permettre d'autres scénarios. Il faut dans tous les cas reconnaître que cet accord, qui reflète une volonté de dépasser le concept d'action volontaire pour s'embarquer vers un cadre juridique futur s'appliquant à tous les pays, marque une rupture importante par

rapport au status quo où se trouvait enlisé le processus de négociations des Nations Unies sur le climat. Si une participation universelle des pays à des objectifs de réduction juridiquement contraignants est confirmée, ce résultat pourrait bien faire de Durban une conférence historique.

- **Le lancement en 2013 d'une deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto.** Bien que les objectifs précis en matière d'émissions pour cette deuxième période d'engagement soient toujours en cours de négociation et que l'amendement formel au Protocole incorporant ces objectifs ne sera pas adopté avant 2012, la décision politique fondamentale de prorogation du Protocole de Kyoto a été confirmée à Durban. Avec cette deuxième période d'engagement, supposée commencer en 2013 et prendre fin en 2017 ou 2020, l'ensemble des règles et mécanismes du Protocole semblent donc désormais assurés de rester en vigueur, une garantie susceptible de rassurer les entreprises privées de la poursuite des mécanismes de marché, tels que le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et de Mise en œuvre conjointe (MOC).
- **La poursuite de l'élaboration des accords récents de Copenhague et de Cancún.** Les gouvernements réunis à Durban ne sont accordés à faire avancer des décisions prises précédemment et à continuer de renforcer le dispositif de mise en œuvre soutenant les pays en développement. Les gouvernements ont notamment réalisé des progrès concernant les modalités opérationnelles du Fonds vert pour le climat, chargé de faciliter la transition des pays en développement vers des trajectoires de développement résilient au climat et sobre en émissions. Ils ont également adopté le lancement du Comité de l'adaptation et du Mécanisme pour les technologies relatives aux changements climatiques. Par ailleurs, les délégués sont tombés d'accord sur les points suivants : l'élaboration d'un ensemble de règles relatives aux initiatives de « réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts » (REDD), de même que de normes permettant de vérifier les performances individuelles des pays en termes de réduction des émissions ; les règles à appliquer pour les projets de « séquestration du carbone » dans le cadre

du MDP ; un processus plus poussé d'évaluation des pertes et préjudices subis par les pays les plus vulnérables ; et enfin un programme de travail portant sur les conséquences imprévues des politiques de lutte contre le changement climatique.

En outre, et cela constitue peut-être la décision la plus importante, les pays réunis à Durban ont affirmé de façon claire que les ambitions en termes d'objectifs de réduction devaient être revues à la hausse. Les engagements actuels en matière de réduction d'émissions ne représentent que 60 % de ce qui s'avère nécessaire en vue de stabiliser l'augmentation de la température moyenne en dessous de 2°C,¹ voire d'atteindre l'objectif de 1,5°C recommandé, entre autres, par les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays les moins avancés (PMA). Dans ce contexte, les pays se sont donc mis d'accord, dans le cadre de la Plate-forme de Durban, pour entamer le travail « d'urgence au cours du premier semestre 2012 ». L'action sera portée non seulement sur la réduction des émissions, mais également sur les questions de l'adaptation, du financement, du développement et du transfert de technologies, de la transparence des mesures, ainsi que du soutien et du renforcement des capacités.

Il est donc clair que la Conférence des Parties de Durban a permis de réaliser un certain nombre de progrès sur plusieurs points importants. Cependant, il existe toujours un écart considérable entre ce que les nations ont consenti d'entreprendre à Durban et les objectifs décrits par les scientifiques comme nécessaires pour empêcher une perturbation anthropique dangereuse du système climatique. De nombreux commentateurs ont noté avec justesse que les résultats des négociations, pris dans leur ensemble, manquaient d'ambition pour faire face à la menace d'ampleur que constitue le réchauffement climatique. En effet, tandis que les délégués étaient en pourparlers à Durban, le Projet mondial sur le carbone (GCP), résultat d'une collaboration internationale entre scientifiques, annonçait que les émissions de dioxyde de carbone résultant des combustibles fossiles (les principaux gaz à

effet de serre) avaient augmenté brusquement de 5,9 % en 2010, la plus forte hausse en un an jamais enregistrée.² Le GCP a également souligné que les émissions de dioxyde de carbone avaient augmenté de manière cumulative de 49 % depuis 1990, un chiffre nettement supérieur à toutes les estimations précédentes. Cette hausse représente notamment la plus forte augmentation annuelle absolue jamais enregistrée et le taux d'augmentation annuel le plus élevé depuis 2003.

Par ailleurs, la question du calendrier reste un problème majeur. Tout retard supplémentaire à agir est amené à conduire à des coûts beaucoup plus importants pour répondre au problème du réchauffement de la planète, exacerbant encore davantage les incidences négatives du changement climatique, notamment sur la vie des populations pauvres et vulnérables. Selon la plupart des scénarios, le pic des émissions globales doit être atteint d'ici 2015 pour conserver une chance raisonnable de limiter la hausse de la température mondiale moyenne à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels,³ considéré comme le seuil à ne pas dépasser pour éviter une déstabilisation considérable du système climatique. Malgré tout cela, les efforts réalisés lors du sommet de Durban n'ont pas abouti à l'adoption d'un objectif précis de réduction globale des émissions à long terme (par exemple, une réduction de moitié d'ici 2050), ni à l'établissement d'un plafond des émissions globales. Ceci laisse suggérer que, même si la Conférence de Durban conduit à l'adoption d'un nouvel accord contraignant, il est possible que celui-ci ne soit pas suffisant. En effet, étant donnée l'ampleur de l'action recommandée par les scientifiques, il paraît peu probable qu'un processus intergouvernemental appliqué « de haut en bas » puisse aboutir à des engagements suffisants en matière de réduction.

Tous ces arguments font en sorte qu'il est difficile de considérer le sommet de Durban comme un franc succès. Cependant, à la lumière des impacts potentiels du réchauffement climatique sur les communautés les plus pauvres (accès limité à des ressources alimentaires stables,

à l'eau potable ou à des sources d'énergie fiables et sans danger), les accords de Durban constituent, malgré tout, un pas en avant considérable. Les changements climatiques ont le potentiel d'annuler nombre des avancées réalisées en termes de développement au cours des dernières décennies, notamment dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement. Faire face à la question du changement climatique relève, par conséquent, d'un effort sur plusieurs générations, qui exige un engagement politique sur la durée, ainsi qu'une transition complète vers une économie à faibles émissions de CO₂. Avec Durban, un nouvel accord international pour une action globale est désormais à portée de main.

Le lancement de la Plate-forme de Durban représente un jalon important dans l'évolution des négociations relatives aux changements climatiques et reflète l'attitude générale de l'opinion envers le nouveau régime climatique. Il renforce notamment plusieurs des piliers soutenant une démarche cohérente et appuyée pour endiguer la crise du climat. Dans le même temps, le Protocole de Kyoto se voit étendu à une deuxième période d'engagement, ce qui permet de réaffirmer la valeur politique de réductions d'émissions fondées sur des règles, que se doit d'entreprendre un groupe de pays industrialisés, tout en préservant des mécanismes essentiels tels que le système d'échange de droits d'émission, le Mécanisme pour un développement propre (MDP), ainsi que celui de Mise en œuvre conjointe (MOC).

Ce rapport a pour objectif d'évaluer les résultats concrets de la Conférence de Durban, d'établir leurs implications pour les pays en développement et de réfléchir aux étapes suivantes à mettre en marche à mesure qu'une nouvelle phase de négociations intergouvernementales sur le climat se met en place.

Il est nécessaire de souligner que le processus de négociation des Nations Unies sur les changements climatiques est extrêmement complexe et s'avère parfois difficile à saisir. De multiples organes sont souvent impliqués de manière simultanée dans des discussions portant sur différents aspects de la même question, tout en essayant de progresser dans le cadre de « voies » de négociations distinctes. Ce document cherche à proposer une « perspective globale » de l'état actuel du processus et à présenter, de manière aussi claire que possible, les points essentiels des négociations ainsi que leurs résultats.

Le chapitre 2 présente un bref historique du processus de la CCNUCC, depuis le Sommet « planète Terre » de 1992 jusqu'à la Conférence de Cancún en décembre 2010. Il tente également d'éclairer le processus de négociation « à deux voies » en cours au sein du processus intergouvernemental.

Le chapitre 3 fournit une brève analyse de la Conférence de Durban, dont notamment le scénario des négociations, les principaux résultats obtenus et l'importance du sommet au sein du processus de négociation dans son ensemble.

Les chapitres 4, 5, 6 et 7 offrent un examen plus détaillé des décisions clés obtenues à Durban :

- *Le chapitre 4* propose une analyse de la Plate-forme de Durban et de son mandat.
- *Le chapitre 5* examine la décision relative à la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto.
- *Le chapitre 6* se penche sur les décisions reprenant les accords obtenus précédemment à Copenhague et à Cancún et renforçant leur mise en œuvre. Cette section examine ces mesures thème par thème (atténuation, adaptation, etc.), en adoptant comme cadre le document produit par le groupe de travail « AWG-LCA », puisqu'il s'agit de loin du plus complet (55 pages au total). Sous chaque thème, le rapport se penche également sur les mesures corollaires prises sous l'auspice d'autres organes, tels que les organes subsidiaires de la CCNUCC, et tente de mettre en évidence les questions transversales.
- *Le chapitre 7* examine l'importance du Fonds vert pour le climat (FVC). Bien que la création du FVC résulte de décisions prises lors de conférences précédentes (comme souligné dans le chapitre 6), elle est traitée dans un chapitre à part vue son importance pour les pays en développement.

Le chapitre 8 conclut en offrant un aperçu des opportunités à venir, de même que des incertitudes qui demeurent, à mesure que le processus intergouvernemental prend un nouveau pas.

¹ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ), Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, disponible en ligne sur : <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>.

² Voir le rapport du Projet mondial sur le carbone disponible au lien suivant : <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/index.htm> (en anglais).

³ Voir le rapport du GIEC en ligne au lien suivant : http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/fr/mains5-4.html (en anglais).

2. BREF HISTORIQUE DU PROCESSUS DE NÉGOCIATIONS DES NATIONS UNIES SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE JUSQU'À LA CONFÉRENCE DE DURBAN

La Convention-cadre (1992)

L'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) 1992 constitue la première réponse politique internationale formelle à la menace du réchauffement climatique. Cette convention établit un cadre d'action en vue de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute « perturbation anthropique dangereuse » du système climatique. Entrée en vigueur en 1994, la CCNUCC, également désignée simplement sous le nom de « Convention », a été ratifiée par 195 pays. Depuis cette date, 17 réunions de la Conférence des Parties (CP ou « COP ») se sont déroulées, ainsi que de nombreuses rencontres entre les deux organes subsidiaires qui la composent : l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) et l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA).

Lors de la première réunion des signataires du traité, connue sous le nom de première Conférence des Parties (COP 1), qui s'est déroulée à Berlin en 1995, les Parties réunies ont surtout cherché à renforcer la Convention. Au terme d'heures de négociations paraissant interminables entre des délégués motivés par des priorités extrêmement différentes, ces derniers sont finalement parvenus à un accord sur l'enjeu principal de la COP 1 : la question de l'adéquation des engagements. Le « Mandat de Berlin », adopté à cette occasion, établissait un groupe de négociation spécial chargé d'entamer des discussions sur l'action à entreprendre pour la période s'étendant au-delà de l'an 2000. Cette action prévoyait notamment le renforcement des engagements pris par les pays industrialisés par le biais de l'adoption « d'un protocole ou d'un autre instrument juridique ».

En outre, le Mandat de Berlin reprenait le principe des « responsabilités communes mais différenciées » et l'interprétait comme devant signaler le lancement d'un processus d'engagement des pays visés à l'annexe I (les pays industrialisés) à réduire de manière quantifiée leurs émissions de gaz à effet de serre dans des délais établis (définition d'objectifs et d'un calendrier). Le Mandat de Berlin précisait également que ce processus ne devait « pas introduire de nouveaux engagements pour les Parties non visées à l'annexe I ». Cet accord, qui prévoyait donc une distinction entre les pays, a eu de profondes conséquences sur le processus de la CCNUCC. En effet, les

gouvernements ont progressivement divergé l'un de l'autre sur la nécessité de maintenir cette distinction et les opinions sont donc maintenant partagées concernant la justification de cette distinction dans le cadre d'un renforcement des engagements pris au titre de la Convention à l'avenir.

Le Protocole de Kyoto (1997)

Au bout de deux ans de négociations intenses, le processus entamé par le Mandat de Berlin a abouti à la signature du Protocole de Kyoto. En décembre 1997, les délégués réunis à la troisième session de la Conférence des Parties (COP 3), se tenant à Kyoto au Japon, se sont mis d'accord sur un protocole à la Convention engageant les pays industrialisés à atteindre des objectifs précis de réduction de leurs émissions. Ces pays, désignés sous le nom de « Parties visées à l'annexe 1 » dans le cadre de la CCNUCC, acceptaient de réduire leurs émissions globales de gaz à effet de serre de 5,2 % en moyenne par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008 à 2012 (première période d'engagement), avec des objectifs de réduction spécifiques pour chaque pays.

Cependant, au cours de la COP 6, Partie I, s'étant tenue en novembre 2000 à La Haye, aux Pays-Bas, les négociateurs n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour élaborer les dispositions du Protocole de Kyoto et créer un « ensemble de règles ». Les questions du financement, des mécanismes relatifs au développement durable, du respect des obligations et de l'industrie forestière se sont notamment révélées être des points d'achoppement particulièrement délicats. Les délégués ont finalement décidé de suspendre la COP 6, tout en exprimant leur volonté de reprendre les discussions en 2001. Cependant, en mars 2001, les États-Unis ont déclaré leur opposition au Protocole, estimant qu'il était « voué à l'échec » puisqu'il risquait de porter atteinte à l'économie américaine et prévoyait une exemption de la participation des pays en développement à la réduction des émissions globales.

Malgré ce refus des États-Unis de ratifier le Protocole de Kyoto, 8 ans plus tard, c'est-à-dire le 16 février 2005, celui-ci entre en vigueur et a été, à ce jour, ratifié par 193 pays au total. En décembre 2005, la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (désignée sous l'acronyme « RdP » ou « CMP »), se tenant à Montréal, au Canada, aboutit à

l'établissement d'un groupe de négociation sur la base de l'article 3.9 du Protocole. Ce groupe stipule que la poursuite éventuelle des engagements pris par les Parties visées à l'annexe I soit envisagée sept ans au moins avant la fin de la première période d'engagement. Dans le même temps, les Parties réunies à Montréal ont à nouveau lancé une action pour renforcer les engagements pris au titre de la Convention et sont tombées d'accord pour examiner la « coopération à long terme au titre de la Convention » à travers une série de quatre ateliers connue sous le nom de « Dialogue de la Convention », un dialogue qui s'est poursuivi jusqu'à la COP 13.

La Feuille de route de Bali (2007)

Organisées conjointement en décembre 2007 à Bali, en Indonésie, les COP 13 et CMP 3 se sont soldées par l'adoption de la « Feuille de route de Bali », qui prévoit deux voies de négociation pour faire progresser les discussions concernant les changements climatiques.

La voie de la Convention a abouti à un document appelé le « Plan d'action de Bali ». Celui-ci ouvre la voie à un nouveau processus de négociation au titre de la CCNUCC. Il est axé sur quatre piliers principaux, à savoir : l'atténuation des effets du changement climatique, l'adaptation à ces changements, l'élaboration et le transfert de technologies et enfin la question du financement. Les Parties ont également cautionné l'idée que les négociations sur un accord à long terme devraient relever d'une vision partagée concernant l'action commune à mener, avec notamment l'établissement d'un objectif global à long terme de réduction des émissions. D'autres domaines devant faire l'objet de négociations ultérieures incluaient : l'utilisation des approches sectorielles, les moyens permettant d'améliorer la viabilité économique des mesures d'atténuation (comme l'utilisation des mécanismes de marché), ainsi que la question de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD). Le mandat du Plan d'action de Bali maintenait également la distinction (« pare-feu ») entre les pays développés et les pays en développement en matière de réduction d'émissions. Il comprenait notamment une « clause de lien de cause à effet » stipulant que les réductions d'émissions par les pays en développement devaient être fonction du niveau d'appui technologique et financier reçu de la part des pays développés.

D'autre part, la Feuille de route de Bali comprenait également les négociations effectuées au titre du Protocole de Kyoto (alors que les négociations au titre de la Convention portaient entre autres sur la question essentielle des technologies, de l'adaptation et de la réduction des émissions causées par le déboisement). Dans le cas des deux voies de négociation, la Feuille de route de Bali établissait une date butoir pour la conclusion des négociations : décembre 2009, à de la Conférence des Parties de Copenhague.

La Conférence de Copenhague : COP 15/CMP 5 (2009)

Entre 2007 et 2009, les négociations internationales ont porté sur l'élaboration d'un cadre exhaustif pour une action renforcée et ont progressé le long des deux voies de négociation : l'une au titre du Protocole de Kyoto et l'autre au titre de la Convention. Toutes deux devaient produire un accord détaillant les principaux éléments du cadre envisagé lors la Conférence de Copenhague en décembre 2009. Cependant, la conférence s'est trouvée entachée par des désaccords concernant la question de la transparence et des processus. Au cours de la réunion de haut niveau, à laquelle ont exceptionnellement pris part 130 chefs d'État, des négociations non officielles se sont tenues au sein d'un groupe restreint composé des grandes économies, ainsi que des représentants de groupes régionaux et autres groupes de négociation. Tard dans la soirée du 18 décembre, ces pourparlers ont finalement abouti à un accord politique intitulé l'« Accord de Copenhague », présenté ensuite pour adoption à l'assemblée plénière de la COP.

Durant les 13 heures qu'a durées la séance, les délégués ont débattu de l'accord, de nombreux participants le considérant comme un grand pas en avant. Cependant, certains pays en développement s'y sont vivement opposés, stipulant que le processus de négociation n'avait été ni juste, ni transparent. Dans ce contexte, la Conférence des Parties s'est donc vue obligée de se contenter de « prendre note » de l'accord et elle a, par ailleurs, décidé d'établir un processus permettant aux Parties d'indiquer leur soutien à l'accord ou bien leur opposition. Plus de 140 pays indiquèrent finalement leur soutien. En outre, près de 80 pays ont également fourni des informations concernant leurs objectifs en matière de réduction des émissions au niveau national et leurs mesures d'atténuation des effets liés aux changements climatiques. Enfin, le dernier jour de la Conférence de Copenhague, les Parties se sont mises

d'accord pour prolonger les mandats des deux groupes de négociation (l'un agissant au titre de la Convention et l'un à celui du Protocole), en leur demandant de présenter leurs résultats respectifs lors de la COP 16 et CMP 6.

En manquant de livrer un accord de portée globale, la Conférence de Copenhague s'est donc révélée particulièrement décevante. Toutefois, les résultats qu'elle a permis d'obtenir ne doivent pas être sous-estimés. Bien que toutes les Parties réunies n'aient pas formellement adopté l'Accord de Copenhague, celui-ci reflète un consensus politique sur les principes d'un cadre d'accord futur entre les plus gros émetteurs d'émissions et les représentants des principaux groupes de négociation. Cet aboutissement, obtenu au niveau des chefs d'État, représente une avancée sans précédent du processus international de lutte contre les changements climatiques. Par ailleurs, la conférence a permis de réaliser d'autres avancées importantes concernant plusieurs points relatifs aux négociations techniques formelles menées dans le cadre de la Convention, formalisées l'année suivante à Cancún, au Mexique.

La Conférence de Cancún : COP 16/CMP 6 (2010)

Les « Accords de Cancún », signés à l'occasion de la COP 16, incorporent les décisions prises dans le cadre des deux voies de négociation. Dans le cadre des discussions au titre de la Convention, les Parties réunies ont reconnu la nécessité de réduire de manière drastique les émissions globales de GES, en vue de limiter à 2°C la hausse de la température moyenne globale. Elles ont, par ailleurs, convenu d'envisager le renforcement de l'objectif global à long terme (par exemple, en fixant celui-ci à 1,5°C) lors d'un réexamen des objectifs devant avoir lieu d'ici 2015. Les Parties ont également pris note des objectifs de réduction des émissions et des mesures d'atténuation adaptée au pays (NAMA) communiqués à la fois par les pays développés et les pays en développement. Elles se sont, par ailleurs, penchées sur d'autres aspects de l'atténuation, comme les moyens de mesurer, notifier et vérifier (MNV) les données.

Également dans le cadre des négociations au titre de la Convention, les États se sont mis d'accord pour évaluer de manière périodique leurs progrès réalisés en vue d'atteindre l'objectif de limitation de l'augmentation de la température moyenne globale à 2°C. Sur la base de cet « examen périodique », ainsi que des meilleures connaissances scientifiques disponi-

bles à ce moment-là, les pays se proposaient même d'envisager de renforcer éventuellement l'objectif à long terme.

Par ailleurs, les Parties réunies à Cancún ont consenti à établir un certain nombre de nouvelles institutions et de nouveaux processus, notamment le Cadre de l'adaptation de Cancún et le Comité de l'adaptation, ainsi que le Mécanisme pour les technologies relatives aux changements climatiques (comprenant le Comité exécutif de la technologie (CET) et le Centre et Réseau des technologies climatiques (CRCT)). Pour ce qui est de la question du financement, les Parties se sont mises d'accord sur la création d'un Fonds vert pour le climat (FVC), devant être administré par un conseil de 24 membres et désigné comme une nouvelle entité opérationnelle au sein du mécanisme financier de la Convention, venant ainsi s'ajouter au Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Les Parties ont notamment décidé de mettre en place un Comité de transition ayant pour mission d'établir la conception détaillée du Fonds, ainsi que d'établir un Comité permanent pour porter conseil à la Conférence des Parties dans le domaine du mécanisme financier dans son ensemble. Elles ont, en outre, pris note de l'engagement des pays développés de fournir un financement de mise en œuvre rapide de l'ordre de 30 milliards de dollars USD pour la période 2010 à 2012 et de mobiliser conjointement 100 milliards de dollars USD par an d'ici 2020.

D'autre part, dans le cadre des discussions au titre du Protocole, les Parties se sont accordées pour achever les négociations relatives à une deuxième période d'engagement et pour adopter les résultats dès que possible, de manière à éviter une période de vide entre la première période d'engagement et la deuxième. Même s'il s'agit d'un compromis vague sur l'avenir du Protocole de Kyoto, il était nécessaire pour éviter la faillite des négociations. La CMP a par ailleurs encouragé les Parties à revoir à la hausse leurs ambitions en matière de réduction d'émissions, en vue d'atteindre un niveau d'émissions globales de l'ordre de celles identifiées dans le quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (AR4).

Les mandats des deux groupes de travail correspondant aux deux voies de négociation ont été, par ailleurs, prolongés jusqu'à la Conférence de Durban sur le climat.

Tableau 1. La CCNUCC de 1992 à 2007 : moments clés

1992	CCNUCC	La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) adopte la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Celle-ci entre en vigueur en 1994. 195 Parties ratifient la CCNUCC comme base d'une réponse au réchauffement climatique de la planète.
1995	Mandat de Berlin	La COP 1 entame un processus de négociations sur le renforcement des engagements pour les Parties visées à l'annexe I de la Convention-cadre.
1997	Protocole de Kyoto	La COP 3 adopte le Protocole de Kyoto, qui établit des objectifs et calendriers juridiquement contraignants pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre produites par les Parties visées à l'annexe I. <ul style="list-style-type: none"> • Définit, pour la période 2008 à 2012, un objectif de réduction des émissions de GES de 5,2 % par rapport aux niveaux de 1990 • Établit des mécanismes internationaux de marché en vue d'atteindre les objectifs fixés • 184 pays signataires • La première période d'engagement au titre du Protocole débutera en 2008, pour prendre fin en 2012.
2000-01	Accord de Bonn	La COP 6 Partie I (tenue à la Haye) n'ayant pas pu aboutir à un accord, les discussions reprennent à Bonn. La signature de l'Accord de Bonn (paquet politique) est obtenue au cours de la Partie II. Entre les Parties I et II, les États-Unis annoncent qu'ils ne ratifieront pas le Protocole de Kyoto.
2001	Accords de Marrakech	Traduisent l'Accord de Bonn en décisions qui établissent des règles détaillées pour la mise en œuvre du Protocole de Kyoto et pavent la voie à son entrée en vigueur. Les Accords de Marrakech mettent également en place de nouveaux instruments de financement et de planification en matière d'adaptation, ainsi qu'un cadre pour le transfert de technologies.
2005	L'AWG-KP et le « Dialogue »	COP 11 : Dans le cadre de la Convention, est entamé un dialogue portant sur une action de coopération globale à long terme pour répondre au problème du changement climatique. CMP 1 : Dans le cadre du Protocole de Kyoto, un nouveau groupe de travail est établi pour discuter des futurs engagements des pays développés pour la période post-2012 (il s'agit de l'AWG-KP). Les Parties signataires du Protocole de Kyoto adoptent également formellement l'« ensemble de règles » du Protocole de Kyoto de 1997, détaillé dans les « Accords de Marrakech ».
2007	Feuille de route de Bali	COP 13/CMP 3 : Adoption de la Feuille de route de Bali (et du Plan d'action de Bali), qui comprend un certain nombre de décisions à long terme liées à la négociation d'un régime mondial post-2012. Le paquet inclut notamment le « Plan d'action de Bali », qui expose les principes d'un nouveau processus de négociation en vertu de la Convention, devant être achevé d'ici 2009. Éléments clés de la Feuille de route de Bali : <ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de la nécessité d'efforts communs, à la fois de la part des pays développés et des pays en développement • La question de la lutte contre les changements climatiques est liée à celle des objectifs et besoins des pays en matière de croissance économique et de développement durable • Les mesures concernent toute une variété de secteurs économiques • 2009 est désigné comme l'année butoir des négociations, afin de garantir l'entrée en vigueur du nouveau régime d'ici 2012 <p>Ces résultats signifient que deux voies de négociation étaient poursuivies : l'une au titre de la Convention et l'autre au titre du Protocole de Kyoto (voir Encadré 1).</p>

Encadré 1 : En quoi consiste l'approche à deux voies ?

Depuis plusieurs années, les négociations ont progressé principalement selon deux voies :

- **La voie de la Convention** : Le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) a été établi en 2007 avec la mission d'obtenir une « solution concertée » plus large englobant notamment les États-Unis (n'ayant pas ratifié Kyoto) et les pays en développement.
- **La voie du Protocole de Kyoto** : Le Groupe de travail spécial au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP), établi en 2005, était chargé, lui, de négocier une deuxième série d'objectifs en matière d'émissions pour les pays développés dans le cadre de la poursuite du Protocole de Kyoto.

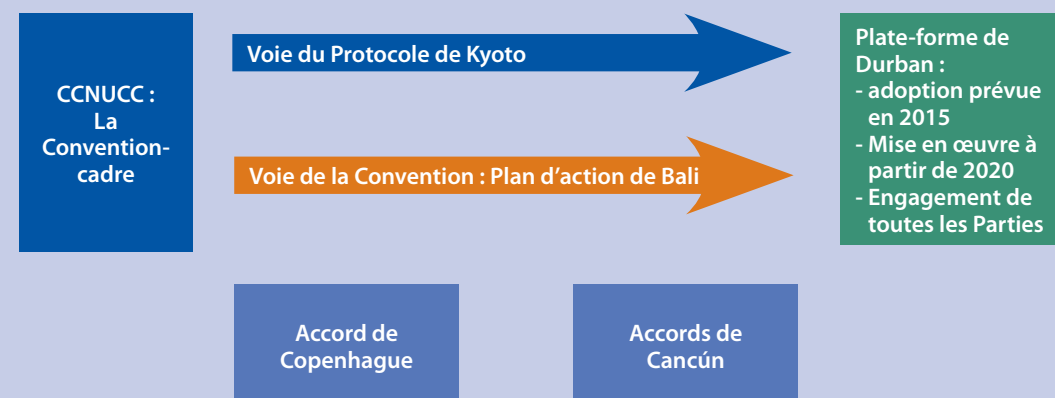
C'est le rejet du Protocole de Kyoto par les États-Unis en 2001 qui a abouti à ce système de négociations à deux voies. Bénéficiant de la participation des États-Unis, le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) avait pour mission d'élaborer un nouvel instrument juridique impliquant les États-Unis ainsi que d'autres grands émetteurs au sein d'un accord contraignant. Cependant, comme un accord était seulement envisageable à condition qu'il n'entre en vigueur qu'au bout de plusieurs années, il risquait de créer une période de vide durant laquelle les pays développés n'auraient à répondre d'aucune obligation contraignante concernant leurs réductions d'émissions. Il était donc crucial de poursuivre également les négociations concernant une deuxième période d'engagement sur une autre voie : celle du Protocole de Kyoto.

Copenhague et Cancún : succès partiel mais sans nouveau régime global

Nombreux sont ceux qui espéraient voir les deux voies converger pour aboutir à un accord contraignant lors de la Conférence de Copenhague en 2009. Les Parties ont finalement dû se contenter de la signature de « l'Accord de Copenhague », un accord politique qui n'a pas été adopté de manière formelle par la COP. L'accord établi reposait sur les points suivants : établissement d'un objectif de limitation du réchauffement global à 2°C ; élaboration de deux objectifs en termes de financement (30 milliards de dollars USD sur la période 2010-2012, puis 100 milliards de dollars USD par an d'ici 2020) ; appel à la mise en œuvre de nouveaux mécanismes ou de mécanismes plus efficaces dans le cadre du financement, de la transparence, des mesures d'adaptation, du transfert de technologies et des forêts ; et enfin incitation des Parties à des engagements en matière d'atténuation. Plus de 80 pays, dont notamment toutes les grandes économies de la planète, ont présenté des engagements quantifiés à atteindre d'ici 2020.

L'année suivante, les Accords de Cancún ont permis d'incorporer de manière formelle les points essentiels de l'Accord de Copenhague (y compris les engagements de réduction des pays) au sein de la CCNUCC et de prendre les mesures initiales pour les mettre en œuvre. Cependant, les délégués réunis à Cancún n'ont fait qu'effleurer les questions d'ordre juridique plus larges, telles que l'avenir du Protocole de Kyoto d'un point de vue légal, et ont par conséquent chargé les deux groupes de travail spéciaux (AWG-KP et AWG-LCA) de poursuivre leur travail jusqu'à la Conférence de Durban.

Copenhague et Cancún n'ont donc pas permis d'aboutir au nouveau régime juridique tant espéré. Les deux événements ont cependant produit un certain nombre de décisions importantes, qui sont venues s'ajouter à l'ensemble des accords existants, tout en continuant à pousser le processus de négociation vers l'élaboration d'un nouveau régime universel, que beaucoup espèrent voir résulter de la Plate-forme de Durban.

**3. BRÈVE ANALYSE DE LA CONFÉRENCE DE DURBAN**

Le succès de la Conférence de Durban repose sur la résolution de trois points dépendants l'un de l'autre : l'accord sur la poursuite du Protocole de Kyoto, l'accord sur un plan de coopération à long terme et une vision partagée pour répondre aux effets du changement climatique et enfin l'accord sur la question du financement. Sur ce dernier point, la vision s'appuyait sur l'apport d'un financement à long terme pour s'attaquer au problème des changements climatiques, ainsi que sur l'établissement d'un « Fonds vert pour le climat », qui pourrait à terme à devenir « le principal fonds international pour le financement de la lutte contre le changement climatique ». La Plate-forme de Durban, notamment, était apparue comme improbable, puisque la Chine et l'Inde avaient refusé de négocier un nouvel accord concernant la limitation de leurs émissions. En l'absence d'un tel accord, les États-Unis auraient en effet refusé de participer à un nouveau cycle de négociations. Et sans la participation de ces acteurs importants, l'Union européenne n'aurait pas consenti à une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto. La Conférence de Durban a finalement abouti à un accord en grande partie grâce à un compromis consistant à offrir à certains pays la possibilité de faire démarrer le nouvel accord en 2020 et de bénéficier d'une certaine souplesse juridique, tout en donnant à d'autres pays des dates de démarrage et de fin des négociations plus précoces et l'assurance que le résultat des nouvelles négociations aurait « force juridique ».

L'on peut se demander pourquoi un nouveau processus de négociation requiert une telle attention. Le Plan d'action de Bali, qui avait entamé un processus visant l'adoption d'une « solution concertée » sur une action de coopération à long terme concernant le changement climatique, aurait pu constituer la base d'un nouveau régime climatique. Cependant, le Plan avait été interprété par les pays en développement comme créant un « pare-feu » entre les engagements des pays développés et les mesures d'atténuation des pays en développement. Pour tenter de mettre fin au pare-feu de Bali, les États-Unis, entre autres, avaient insisté pour l'instauration d'un nouveau processus et l'achèvement du processus de Bali dès 2012. Le nouveau processus de négociation a été entériné à Durban en entraînant, à sa suite, un nouveau

débat sur la question des responsabilités différenciées et des différences d'engagements entre pays développés et pays en développement.

La décision d'établir la Plate-forme de Durban marque le début d'un nouveau chapitre important au niveau des efforts collectifs effectués par les Parties pour renforcer le régime multilatéral fondé sur des règles dans le cadre de la Convention. À partir de 2012, les Parties se lanceront en effet dans l'élaboration dans le cadre de la Convention d'un nouveau protocole, d'un autre instrument juridique ou bien d'un « texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique », qui sera applicable à toutes les Parties. Le nouvel accord doit être prêt d'ici 2015 et est censé prendre effet à partir de 2020. Il prévoit de revoir à la hausse le niveau des ambitions et s'appuya sur les résultats des toutes dernières recherches scientifiques ainsi que les résultats d'un examen de la période 2013-2015, convenu lors de la COP 16 de Cancún. Un nouvel organe subsidiaire, désigné sous le nom de Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP), est chargé d'entreprendre le travail. Il a également été convenu dans le cadre de la Plate-forme de Durban que le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA) devra conclure ses travaux d'ici la fin 2012.

La Conférence des Parties a également lancé, à l'occasion de Durban, un plan de travail visant le renforcement des ambitions en termes d'atténuation en vue d'explorer la possibilité de réduire l'écart d'ici 2020 et de garantir que toutes les Parties fournissent leurs meilleurs efforts. D'après le Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions rendu public par le PNUE, un effort supplémentaire de réduction des émissions globales de l'ordre de 6 gigatonnes d'équivalent CO₂ (Gt éq-CO₂) est requis d'ici 2020 pour conserver une chance raisonnable de limiter le réchauffement global de la planète à 2°C, voire d'envisager un objectif de 1,5°C à l'avenir.⁴

Depuis la Conférence de Bali, les gouvernements ont eu du mal à décider comment partager les mesures d'atténuation entre les pays, puisque les pays en dével-

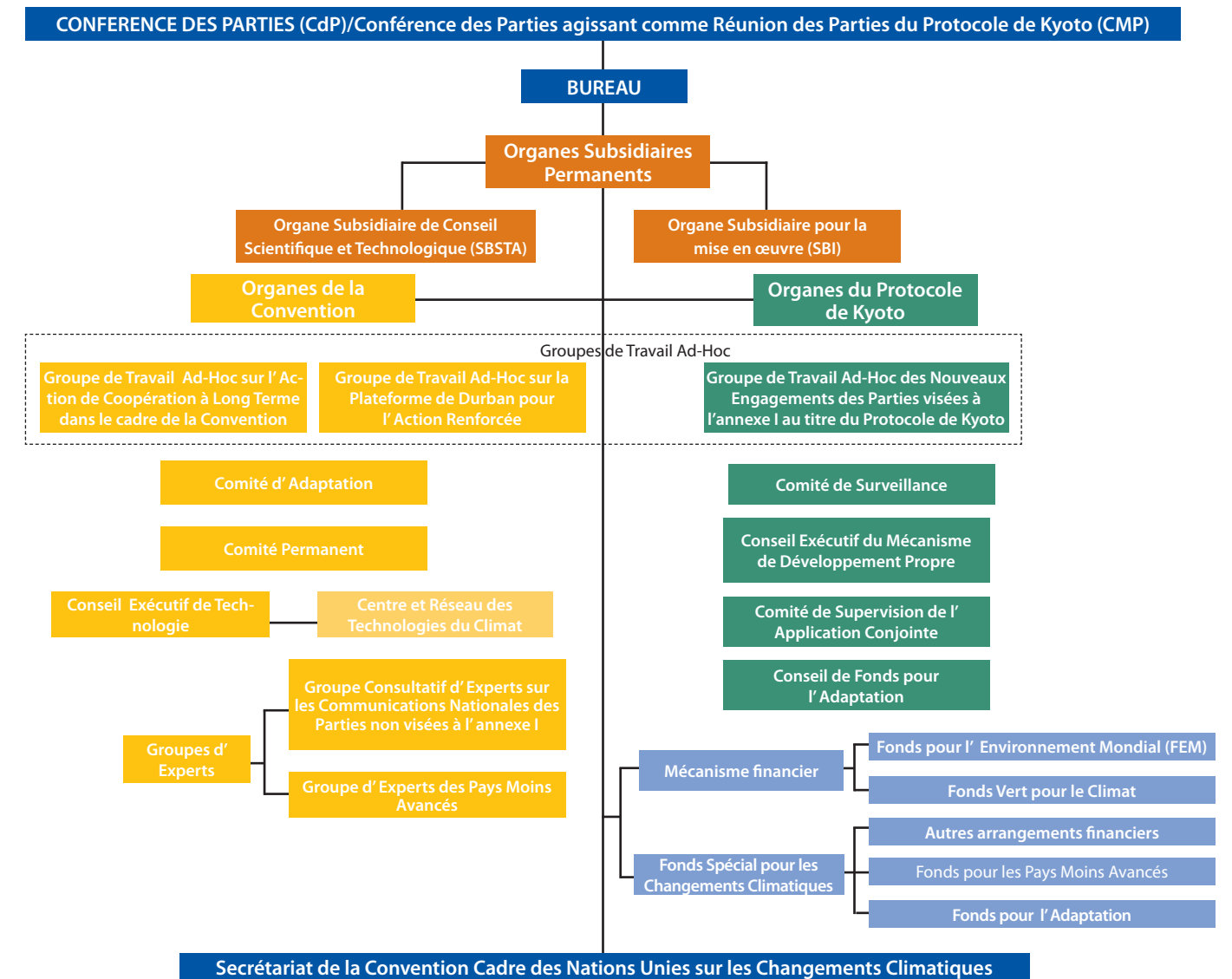
⁴ Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions du PNUE, disponible en ligne sur : <http://http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>.

oppement continuent de s'opposer de façon virulente à des obligations juridiques. Entre le lancement de la Plateforme de Durban et celle de la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, cette question semble en grande partie résolue. À partir de 2013, le Protocole de Kyoto fournira de nouveaux objectifs en matière d'émissions à ceux qui se sont engagés dans son cadre. En parallèle, le système de « promesse et révision » (« pledge and review »), mis en place à Cancún en 2010 pour tous les pays, est censé apporter une certaine transparence aux mesures d'atténuation prises au niveau national. De nombreux observateurs espèrent qu'entrera en vigueur en 2020, dans tous les pays, un nouvel instrument juridique unique portant sur l'atténuation (qu'elle que soit sa forme). Ceci représente un changement considérable de position par rapport à Copenhague.

La Conférence de Durban a également abouti à de nombreuses décisions techniques rendant possible la mise en œuvre des Accords de Cancún, notamment la mise en place du Fonds vert pour le climat, l'établissement du Comité de l'adaptation et le lancement du processus de sélection du pays hôte pour le Centre et Réseau des technologies du climat (voir la Figure 1 pour une vue d'ensemble des organes de la Convention post-Durban).

En vue d'une transition vers un avenir post-2020, les gouvernements lanceront également en 2012 des négociations dans le cadre du nouvel organe subsidiaire (l'ADP) et mettront en place un certain nombre de détails techniques concernant l'accord politique signé à Durban, dont notamment la durée de la deuxième période d'engagement. Malgré la nature complexe et technique des accords de Durban, deux éléments clairs ressortent : d'une part, la volonté politique universelle, désormais tangible et de plus en plus ambitieuse, d'agir face au changement climatique, et d'autre part, l'envoi d'un signal politique fort au reste du monde que l'avenir devra être sobre en carbone.

Figure 1 : Organes de la Convention au sein du processus de la CCNUCC, suite à la Conférence de Durban



Source : site internet du Secrétariat de la CCNUCC : <http://unfccc.int/bodies/items/6241.php>. Le site comprend également une brève description du rôle de la plupart des organes (en anglais).

Tableau 2. Les accords de Copenhague, Cancún et Durban : examen plus détaillé

COP 15 (2009) L'Accord de Copenhague
<p>Contrairement aux espoirs de beaucoup, la COP 15 n'a pas réussi à aboutir à un accord exhaustif concernant un futur cadre d'action. Elle a cependant produit l'Accord de Copenhague, une déclaration politique sans statut juridique formel, dont la Conférence des Parties réunie dans le cadre du processus de la CCNUCC a simplement « pris note » dans le cadre de la Décision 2/CP.15.</p> <p>L'Accord reconnaissait « le consensus scientifique que l'augmentation de la température globale devait rester en dessous de 2 degrés Celsius », dans un contexte de développement durable, afin d'éviter une catastrophe climatique. Les pays ont été invités à communiquer leur soutien à l'accord, ainsi que leurs objectifs en matière de réduction de même que les mesures d'atténuation qu'ils proposent de prendre. À la date d'aujourd'hui, 140 pays représentant plus de 80 % des émissions globales se sont engagés sur l'Accord de Copenhague. Plus de 80 pays ont, dans un deuxième temps, fourni des informations concernant leurs objectifs en termes de réduction des émissions au niveau national, ainsi que leurs mesures d'atténuation. L'Accord engageait également les pays développés à mobiliser un financement de mise en œuvre rapide de 30 milliards de dollars USD (sur la période 2010-2012), destiné à soutenir les pays en développement dans leurs stratégies d'adaptation et d'atténuation. Enfin, l'Accord abordait également les questions de la déforestation et du développement des technologies.</p> <p>Les décisions prévues par l'Accord de Copenhague étaient essentielles, mais elles n'ont pas pu être adoptées de manière formelle et n'étaient, de plus, pas juridiquement contraignantes. Les conférences de Cancún et Durban se sont donc penchées sur la manière d'aboutir, par le biais d'un consensus, à la codification des objectifs de l'Accord de Copenhague et ainsi se rapprocher d'une mise en œuvre de ses objectifs.</p>
CCOP 16 (2010) Les Accords de Cancún
<p>Les Accords de Cancún représentent une avancée considérable, à la fois dans la solidification de l'Accord de Copenhague et sa mise en œuvre. Pour les pays en développement, les accords les plus importants sont les suivants : l'accord visant à progressivement mobiliser davantage de fonds sur le court et long terme afin de permettre une action plus efficace, la mise en place du Fonds vert pour le climat (FVC) et l'établissement d'un Comité de l'adaptation chargé de superviser toutes les activités de la CCNUCC en matière de mesures d'adaptation.</p> <p><i>Signes de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le statut de l'Accord de Copenhague était resté obscur car les Parties n'avaient fait que « prendre note » de l'accord. Les Accords de Cancún ont, eux, été adoptés de manière formelle, ce qui signifie que les pays ont consenti collectivement à les mettre en œuvre, notamment sous forme de règles, de procédures et d'institutions. L'Accord de Copenhague comprenait des décisions politiques importantes, mais ne fournissait pas les détails nécessaires à leur implémentation. Les Accords de Cancún s'accompagnent de beaucoup plus de détails, ainsi que de directives plus claires, concernant leur mise en œuvre (32 pages au total). À l'issue de Cancún, les pays pouvaient par conséquent commencer à mettre en place leurs mesures d'atténuation en vertu de ces accords et espérer faire progresser les Accords de Cancún lors de la Conférence de Durban. L'Accord de Copenhague engageait les pays représentant plus de 80 % des émissions globales à mettre en place des mesures précises pour réduire leurs émissions. Au cours de l'année 2010, un grand nombre de pays ont soumis leurs plans de réduction d'émissions (FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1). Ces engagements ont été reconnus de manière plus formelle dans le cadre des Accords de Cancún, renforçant ainsi l'engagement des pays à respecter leurs promesses.
COP 17 (2011) Le « paquet de Durban »
<p>Le paquet de Durban a réussi à accomplir trois tâches importantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> En vue de préparer l'avenir, la Plate-forme de Durban a lancé un processus d'élaboration « d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique », notamment avec la création d'un cadre juridique en vertu duquel les signataires sont tenus responsables de leurs actions. Les négociations sur cette question doivent s'achever en 2015, pour une prise en effet en 2020. Le nouvel accord sera applicable à toutes les Parties, mais le contenu exact de l'accord n'a cependant pas encore été détaillé. Les Parties signataires du Protocole de Kyoto se sont mises d'accord pour entamer une deuxième période d'engagement. La Conférence de Durban a permis de réaliser des progrès importants concernant la mise en œuvre des accords obtenus à Cancún. Les accords de Durban établissent les orientations opérationnelles et les institutions permettant de garantir que les points clés ayant fait l'objet de décisions à Cancún commencent à être réalisés « sur le terrain ». Cela signifie que le nouveau Comité de l'adaptation, le Fonds vert pour le climat, ainsi que le Mécanisme pour les technologies relatives aux changements climatiques (et son Réseau associé) sont en train de se mettre en place. Sur la question de l'atténuation, Copenhague, Cancún et Durban ont permis collectivement de faire en sorte que tous les pays industrialisés, ainsi que 49 pays en développement, effectuent des engagements en termes de réduction pour la période s'étendant jusqu'en 2020. Ces promesses couvrent 80 % des émissions globales de gaz à effet de serre. Bien que ces objectifs ne soient pas contraignants d'un point de vue juridique, ils ont été réaffirmés lors de la Conférence de Durban. Par ailleurs, Durban a abouti à un accord spécifiant comment, et d'ici quelle date, les pays développés et pays en développement devront présenter le résultat de leurs efforts d'atténuation, ainsi que les modalités de vérification des résultats communiqués. Ces efforts, associés aux objectifs d'atténuation censés être finalisés en vue de la deuxième période d'engagement au Protocole de Kyoto, constitue l'ensemble des engagements globaux d'atténuation (lubriquement contraignants ou autres) actuellement en œuvre, en attendant que le nouveau processus de négociation (le DPA) élabore un nouvel accord devant couvrir la période de l'après 2020.

4. ANALYSE DU MANDAT DE LA PLATE-FORME DE DURBAN

Bien que les discussions de Durban aient passé un temps considérable sur la mise en œuvre d'accords existants, c'est en réalité le débat sur l'avenir du processus intergouvernemental qui a failli mener la conférence toute entière au bord de l'effondrement. L'accord final obtenu, intitulé « Plate-forme de Durban » (Décision 1/CP.17), a pour objectif de « lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties ». Cet accord s'articule selon les deux questions fondamentales ayant façonné depuis le début les négociations concernant le climat : d'une part, comment équilibrer les responsabilités en termes d'engagements entre pays développés et pays en développement et, d'autre part, comment définir la nature juridique de ces engagements.

Le compromis de Durban manque en fait de clarté sur la nature juridiquement contraignante, de même que la symétrie, d'un accord futur. Il ne fait cependant pas référence au principe de la Convention des « responsabilités communes mais différenciées », sur lequel s'appuient depuis longtemps les pays en développement pour s'opposer à l'imposition d'engagements d'atténuation plus stricts les concernant. La formulation de l'accord évite de reprendre l'asymétrie du Protocole de Kyoto entre pays développés et pays en développement, mais laisse toutefois ouverte la possibilité de différenciation dans la forme, le contenu et même la nature juridique des engagements s'appliquant aux deux groupes de pays. Le Groupe de travail spécial nouvellement constitué « de la Plate-forme de Durban pour une action renforcée » (ADP), chargé de mener les discussions sur ce sujet, devra communiquer ses résultats en 2015.

Analyse du mandat : un formidable bond en avant ?

Pour certains, le mandat de négociation prévu par la Plate-forme de Durban apparaît plus faible que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1990 qui avait entamé les négociations sur la question du changement climatique⁵ et avait appelé à l'élaboration d'une « convention-cadre ... comportant des engagements concrets ». Par contraste, la Conférence de Durban n'a pas réussi à aboutir à un mandat clair permettant de négocier

un accord à portée juridique et ne prévoit aucun engagement concret. Toutefois, l'importance de la Plate-forme de Durban apparaît plus évidente lorsque comparée au « Mandat de Berlin » de 1995, qui avait guidé la mise au point du Protocole de Kyoto. Le Mandat de Berlin prévoyait notamment de :

- Limiter la forme juridique potentielle de l'accord à un protocole ou bien « un autre instrument juridique » ;
- Limiter le contenu de l'accord à la poursuite des engagements de réduction d'émissions pris par les pays développés ; et d'
- Exclure expressément l'introduction de tout engagement pour les pays en développement.

Dans le cadre de la Feuille de route de Bali de 2007 (la tentative la plus récente de négociation concernant un régime futur), les Parties n'étaient parvenues qu'à réclamer une « solution concertée ». Le sommet de Durban représente donc un tournant majeur puisqu'il ouvre la voie à un accord juridiquement contraignant (sans cependant le garantir), applicable à toutes les Parties.

Pour certains, l'aspect le plus important de la Plate-forme de Durban a été de faire aboutir, d'ici la fin 2012, le processus de négociation en cours, engagé en 2007 sous l'égide de l'AWG-LCA dans le cadre du Plan d'action de Bali. Le mandat du Plan d'action de Bali avait notamment maintenu le « pare-feu » entre les pays développés et les pays en développement en matière de mesures d'atténuation. Il comprenait également une « clause de lien de cause à effet » faisant dépendre les efforts d'atténuation entrepris par les pays en développement du niveau de soutien technologique et financier reçu de la part des pays développés. L'Accord de Copenhague de 2009 et les Accords de Cancún de 2010 relevaient tous deux de ce mandat. Même si ces accords diluaient quelque peu le « pare-feu » de Bali, ils réaffirmaient toutefois les dispositions clés de la CCNUCC, en vertu desquelles les nations se doivent de combattre les changements climatiques sur une base d'« équité » et selon le principe de « responsabilités communes mais différenciées », dans le respect des diverses clauses de la Convention. Par contraste, la Plate-forme de Durban appelait, elle, à ce que « tous les pays coopèrent le plus possible ».

⁵ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/212.

Responsabilités communes mais différenciées, Article 4.7 de la Convention :

« La mesure dans laquelle les pays en développement parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement parties ».

Cadre juridique d'un accord futur

Le cadre juridique de tout nouvel accord émergent de la Plate-forme de Durban comportera quatre dimensions :

- La forme légale de l'accord ;
- La forme légale des engagements au sein de cet accord ;
- La nature prescriptive et le contenu des engagements qu'il prévoit ; et
- Les procédures et institutions mises en place pour s'assurer du respect de ces engagements par les Parties.

Forme légale

Un accord juridiquement contraignant est la forme d'expression la plus forte d'une volonté politique que peut conférer la communauté internationale. Selon le droit international, un accord ou un engagement contraignant représente le consentement formel d'un ou de plusieurs pays à être lié(s) par cet accord ou engagement, ainsi que la volonté de ce ou ces pays d'être tenu(s) responsable(s) par d'autres parties du respect de ces obligations. Ces accords peuvent également prendre ensuite une force juridique en vertu du droit national de chaque pays, généralement par le biais d'une étape supplémentaire de « ratification ». La CCNUCC et le Protocole de Kyoto constituent tous deux des accords juridiquement contraignants.

À la possibilité d'un protocole ou d'un autre instrument juridique, la Plate-forme de Durban ajoute celle d'un « texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique », une nouvelle notion, absente de la Convention. Tandis que certains suggéreront que l'intention de la Plate-forme

de Durban est d'ouvrir la voie à un traité juridiquement contraignant prévoyant des réductions d'émissions pour tous, d'autres pourraient argumenter qu'un tel traité pourrait simplement consister en un ensemble de décisions formelles, semblable aux Accords de Cancún. En effet, la notion de « texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique » semble laisser la porte ouverte à un accord d'une nature juridique différente que celle des instruments envisagés expressément dans la Convention (un protocole, un amendement et/ou une annexe⁶), tout en s'inscrivant toutefois « dans le cadre de la Convention ».

En outre, certains commentateurs sont de l'avis que la troisième option envisagée dans la décision de Durban (« texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique ») signifie en réalité la même chose que la formulation « juridiquement contraignant », mais que l'incapacité des Parties à parvenir à un accord « juridiquement contraignant » semble suggérer qu'au moins certaines des Parties ont estimé que la formulation « ayant valeur juridique » était moins forte. Le fait même que le texte contient une troisième option dotée d'une formulation différente semble signaler un accord doté également d'une nature différente (et éventuellement plus souple) que celle d'un instrument juridique exigeant ratification. Cependant, comme semblent l'indiquer les négociations de Durban, il est fortement probable que la plupart des Parties souhaitent que le prochain cycle de négociations aboutisse à de nouveaux engagements juridiquement contraignants en vue de réduire les émissions, même si un groupe minoritaire mais puissant continue de résister.

Forme légale des engagements : engagement à quoi ?

Le mandat de la Plate-forme de Durban ne fait pas référence à la nature juridique des engagements que l'accord choisi comprendra. Si l'accord consenti n'est pas lui-même juridiquement contraignant, il s'ensuit que les engagements au sein de cet accord ne le seront pas non plus. Il est même envisageable d'obtenir un accord juridiquement contraignant accompagné d'engagements juridiquement contraignants, mais tellement vagues et peu explicites que ceux-ci ne fourniraient aucune certitude ni force exécutoire.

La Plate-forme de Durban ne détaille pas le contenu du nouvel accord. Celui-ci pourrait comprendre des engagements précis en matière de limitation des émissions, mais la décision prise ne le stipule pas explicitement. Le mandat ne mentionne pas d'engagements, mais prévoit plutôt de :

- Lancer un plan d'action visant à « rehausser le niveau d'ambition » des efforts d'atténuation et à définir un « ensemble de mesures » propres à garantir que toutes les Parties « fassent le maximum d'efforts » en faveur de l'atténuation ;
- Prier les Parties de présenter leurs vues sur les « solutions et moyens » susceptibles d'apporter des réponses à une série de défis liés au changement climatique, dont ceux de l'atténuation, de l'adaptation, du financement, du développement et du transfert de technologies, de la transparence d'action et du renforcement des capacités.

Le texte de l'accord pourrait, par exemple, être interprété comme exigeant que seules les dispositions liées à la transparence des mesures aient valeur juridique, et non les objectifs en matière d'émissions. Bien que le mandat ne précise pas de manière explicite que les « mesures » proposées au sein de l'accord seraient juridiquement contraignantes, il reconnaît « que pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, il faudra renforcer le régime multilatéral fondé sur des règles découlant de la Convention ». Ceci pourrait constituer le signal que les Parties ont l'intention de s'éloigner radicalement de l'approche unilatérale de « promesse et révision » (« pledge and review ») des Accords de Cancún.

À qui s'appliqueraient les engagements ? Qu'en est-il de la question de l'équité ?

Il est important de souligner qu'un accord juridiquement contraignant peut, ou non, s'accompagner d'engagements juridiquement contraignants pour seulement certaines, ou bien toutes, les parties impliquées. Le Protocole de Kyoto, par exemple, prévoit des objectifs et calendriers juridiquement contraignants en matière de réduction d'émissions pour tous les pays industrialisés l'ayant ratifié (c.-à-d. tous les pays industrialisés exceptés les États-Unis). Il n'envisage, cependant, pas de tels engagements pour les pays en développement, y compris les marchés émergents (comme la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud). Ces différences en matière d'engagements entre pays développés et pays en dével-

oppement au sein du Protocole de Kyoto reflètent les principes de « responsabilités communes mais différenciées » et de « capacités respectives », qui reconnaissent la responsabilité historique de même que les capacités financières et technologiques plus importantes des pays s'étant industrialisés au siècle dernier.

Le mandat de Durban stipule que le nouvel accord devra s'appliquer « à toutes les Parties » et n'établit pas de distinction entre les pays développés et les pays en développement. Il s'agit probablement du virage le plus important effectué depuis les décisions prises à Bali en 2007 et à Rio en 1992. Mais cette décision ne signifie pas forcément que l'accord devra s'appliquer de manière symétrique à tous les pays. Le Protocole de Kyoto s'appliquait en effet à toutes les parties, mais de manières très différentes. Toutefois, le contexte politique de la formulation choisie (« applicable à toutes les Parties »), notamment en l'absence des termes habituels de différenciation (équité et responsabilités communes mais différenciées), indique clairement le commencement d'une ère nouvelle. Il demeure cependant toujours possible de défendre le concept de différenciation dans ce cadre, et certains pays en développement continueront très certainement de le faire.

En appelant à ce que tous les pays coopèrent le plus possible et participent à une action internationale efficace et appropriée, le mandat stipule également que le résultat des négociations sera applicable à tous, afin d'assurer « que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation ». Pour ce qui est de la question de l'équité, il reviendra aux États de déterminer comment appliquer concrètement le concept de différenciation, et si cela doit même être le cas. En effet, tout nouvel accord dans le domaine de l'action climatique devra, s'il veut avoir la moindre chance d'être mis en place, prendre une position claire sur les principes de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives.

Procédures et institutions pour le contrôle du respect des obligations

Le mandat de Durban s'étend peu sur la question des institutions et des procédures censées obliger les Parties à rendre des comptes concernant la mise en œuvre de leurs engagements. Le texte de l'accord de Durban fait bien référence à la « transparence des mesures » au sein de son

⁶ Voir les articles 15, 16 et 17 de la Convention.

plan d'action, mais une réflexion plus élaborée sur cette question sera nécessaire à l'avenir. Sans cette réflexion, il sera en effet impossible de garantir que le nouveau régime tire parti des enseignements du passé concernant l'importance des procédures de contrôle du respect des engagements dans le cadre d'accords multilatéraux, fondés sur des règles.

Le mandat est-il assez exigeant ?

Bien que le mandat suggère certaines pistes concernant la forme juridique de l'accord devant être adopté en 2015 et, dans une moindre mesure, celle des mesures ou des engagements dans son cadre, le contenu de l'accord lui-même reste inconnu. Même s'il doit en effet s'appliquer à tous les pays, l'aspect le plus crucial de l'accord reste celui de la rigueur qui sera exigée pour chaque engagement. La Plate-forme de Durban note « une vive préoccupation » concernant « l'écart important entre l'effet conjugué des engagements des Parties en matière d'atténuation ... et les profils d'évolution des émissions globales assurant une perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C ou 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels ». Elle appelle donc le nouveau groupe de négociation à « rehausser le niveau d'ambition » et à lancer un plan de travail visant à renforcer les efforts d'atténuation et « réduire l'écart ». Mais la Plate-forme ne mentionne ni d'objectif précis de réduction globale des émissions à long terme (par exemple, une réduction de moitié d'ici 2050), ni ne stipule quand les émissions globales doivent commencer à diminuer. En raison de ce manque de clarté, il est à craindre que, même si les négociations aboutissent à un nouvel accord juridique, elles pourraient manquer d'ambition et ne pas permettre d'éviter un bouleversement climatique majeur.

Implications

Les opinions restent partagées sur la Plate-forme de Durban. Il est probable que, dans les années à venir, la nature « contraignante » ou « symétrique » (ou non) de l'accord fera l'objet de négociations intenses. La plupart des pays reconnaissent que, dans le principe, le problème du changement climatique exige des mesures juridiquement contraignantes. Mais il leur reste à se mettre d'accord sur les pays auxquels différents engagements spécifiques devront s'appliquer, et dans quel délai. La Plate-forme de Durban n'a pas supplanté la Convention. Les principes d'

« équité » et de « responsabilités communes mais différenciées » sont amenés à demeurer des facteurs essentiels dans les négociations. Cependant, en consentant qu'un accord contraignant soit désormais une possibilité, les Parties ont effectué une déclaration d'intention. Il s'agit d'une étape extrêmement importante, puisque les accords de Copenhague et de Cancún restaient fondés sur des engagements individuels au niveau de chaque pays, effectués sur une base volontaire et donc peu susceptibles de rassurer les pays les plus touchés par les changements climatiques (bien qu'ils soient les moins responsables de cette situation). En un mot, Durban a permis de restaurer la foi dans la capacité du système multilatéral à apporter une réponse aux problèmes de la planète.

Dans les années à venir, les discussions sont amenées à s'intensifier lorsque les Parties devront choisir entre un protocole, un instrument juridique ou un « texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique ». Pour certains, aucune avancée réelle ne sera possible sans un protocole formel accompagné d'engagements juridiquement contraignants en matière de réduction d'émissions. Pour d'autres, le consensus fort requis pour aboutir à un traité formel ne ferait que produire un « accord fondé sur le plus petit dénominateur commun », manquant ainsi de force d'impact. Certains pourront même suggérer qu'un ensemble de textes internationaux non contraignants (des textes n'étant pas juridiquement contraignants mais susceptibles d'exercer une influence sensible sur les comportements) et d'obligations à rendre compte (par l'intermédiaire, par exemple, de la pression publique ou d'objectifs nationaux en matière de lutte contre les effets climatiques) serait à même d'aboutir à un accord plus rapide et plus ambitieux. L'Accord de Copenhague, par exemple, était au mieux un exemple de texte non contraignant, mais il a cependant été incorporé au processus de la CCNUCC, et la société civile de même que les entreprises privées s'appuient maintenant sur l'Accord pour obliger les gouvernements à leur rendre des comptes.

5. PROTOCOLE DE KYOTO ET DEUXIÈME PÉRIODE D'ENGAGEMENT : POINTS CLÉS RESTANT À RÉSOUDRE

À l'approche de la Conférence de Durban, les perspectives de poursuite du Protocole de Kyoto étaient plutôt sombres. Cependant, c'est précisément à Durban que les bases d'une deuxième période d'engagement en vertu du Protocole de Kyoto ont été mises en place. L'accord cimenté dans le cadre de la Plate-forme de Durban a, dans les faits, facilité la prorogation du Protocole de Kyoto, assurant ainsi une période de transition permettant à l'Union européenne et à d'autres pays de conserver un cadre juridique commun, pendant que toutes les Parties travaillent à un nouvel accord futur. Grâce à cette décision (Décision 1/CMP.7), l'Union européenne réalisait ses objectifs diplomatiques pour Durban, tandis que les pays en développement s'assuraient de la survie dans le court terme des instruments et des principes fondés sur des règles du Protocole de Kyoto.

Décision 1/CMP.7 : Survie du Protocole de Kyoto

- Garantit la poursuite du Protocole de Kyoto ;
- Confirme la poursuite du leadership des pays développés dans la course aux réductions des émissions de GES ;
- Maintient la réponse globale face aux changements climatiques dans le cadre du système juridique international actuel ;
- Garantit une transition en douceur entre la première et la deuxième période d'engagement, en évitant une période de vide réglementaire ;
- Permet aux mécanismes de développement durable de continuer à fonctionner.

L'accord obtenu à Durban a, dans les faits, consisté en un engagement politique de la part de l'UE et d'une poignée d'autres pays développés (représentant conjointement environ 15 % des émissions globales de gaz à effet de serre) d'entamer une seconde période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto à compter du 1er janvier 2013. Les Parties réunies ont également adopté une série de décisions visant à régler certains détails techniques, ainsi qu'à convertir les promesses effectuées par l'Union européenne et d'autres pays lors des accords de Copenhague et de Cancún en objectifs de réduction d'émissions contraignants. Les décisions prises sont les suivantes :

- Confirmation de « l'intention » de ces Parties de convertir leurs engagements en des objectifs chiffrés en matière de limitation ou de réduction des émissions (QELROS) au sein d'un amendement au

- Protocole, devant être adopté au cours de la CMP 8 ;
- Révision des règles pour comptabiliser les émissions et les absorptions dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) ;
- Autorisation de la poursuite du commerce des droits d'émission et des mécanismes de projet (notamment le MDP et la MOC) durant la deuxième période d'engagement ; et
- Ajout du trifluorure d'azote (NF3) (un gaz utilisé, entre autres, dans la production de disques de silicium) à la liste des gaz concernés par le Protocole.

L'année supplémentaire devrait permettre aux parties impliquées dans la poursuite d'objectifs de réduction d'examiner les implications des nouvelles règles et de porter des jugements politiques sur l'adéquation de ces objectifs. Bien que l'adoption d'un amendement en 2012 ne dépende pas expressément des progrès réalisés en dehors de Kyoto, la décision souligne l'importance de « garantir une cohérence avec la mise en œuvre » de la Plate-forme de Durban.

« Les chiffres »

Les gouvernements réunis à Durban ont également réalisé des progrès concernant les « chiffres », c'est-à-dire les objectifs chiffrés en matière de réduction d'émissions sur la deuxième période d'engagement. Dans le cadre de la Décision 1/CMP.7, les Parties visées à l'annexe I sont notamment priées de soumettre, d'ici le 1er mai 2012, leurs QELROS, c'est-à-dire leurs objectifs en matière de réduction ou de limitation d'émissions. Ces objectifs permettent de mesurer sur une échelle commune les efforts respectifs des pays pour limiter l'impact humain sur le système climatique de la planète. L'obligation de respect des QELROS constitue un pilier essentiel du régime du Protocole de Kyoto. Une fois que les Pays visés à l'annexe I auront fini de soumettre leurs QELROS pour la deuxième période d'engagement, ceux-ci seront négociés en vue de leur adoption formelle sous la forme d'amendements à l'annexe B du Protocole de Kyoto lors de la CMP 8 devant se tenir au Qatar.

Bien que l'accord de Durban souligne la nécessité d'atteindre, d'ici à 2020, un niveau d'émissions dans les pays développés de 25 à 40 % inférieur à celui de 1990, les engagements actuels des Parties en termes de réduction

sont loin de correspondre à cette fourchette. Un écart compris entre 6 et 11 Gt éq.CO₂ existe en effet entre les engagements actuels des pays et les trajectoires d'émissions susceptibles de maintenir la hausse de la température mondiale en dessous de 2°C, ce qui signifie que les engagements actuels ne permettront pas de limiter le réchauffement de la planète à 2°C. Les Parties n'ont, par ailleurs, convenu ni d'un plafond des émissions, ni d'un objectif global de réductions à long terme. Il reste donc incertain de combien les Parties doivent encore réduire leurs émissions dans le court terme (d'ici à 2020) et le long terme (d'ici à 2050), à la fois collectivement et individuellement.

La deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, qui doit débiter en 2013, est amenée à s'étendre sur cinq ou huit ans, cette durée devant faire l'objet d'une décision finale au cours de l'année 2012. L'un des facteurs clés susceptibles d'influencer cette décision est la troisième phase du système communautaire d'échange de quotas d'émission, devant s'étendre de 2013 à 2020. L'annexe I de l'accord dresse la liste des objectifs de réduction, pays par pays, pour la deuxième période d'engagement. Les seuls objectifs ambitieux (comparés aux niveaux de 1990 et censés être atteints d'ici 2020) sont ceux des pays suivants : Union européenne : 20 à 30 % ; Norvège : 30 à 40 % ; Suisse : 20 à 30 % ; Ukraine : 20 %.

Malheureusement, les seuls énoncés dénués d'ambiguïté dans les notes relatives à la Décision 1/CMP.7 concernent les Parties non signataires de la deuxième période d'engagement. Le Canada, par exemple, a indiqué qu'il n'entend pas participer à la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto. Peu de temps après la COP 17, il s'est en effet retiré officiellement du Protocole de Kyoto. Le Japon a également indiqué qu'il n'a pas l'intention de prendre d'engagement pour la deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto au-delà de 2012. La Fédération de Russie a de même annoncé qu'elle n'entend pas prendre d'engagement chiffré de limitation ou de réduction de ses émissions pour la deuxième période d'engagement.

La question du report éventuel des crédits d'émission relatifs à la première période d'engagement demeure également sans réponse. La CMP demande par conséquent aux négociateurs d'« évaluer les incidences du report des

unités de quantité attribuée à la deuxième période d'engagement » et recommande la mise en œuvre de mesures permettant de rendre compte de ces incidences sur les réductions d'émissions globales de la part des pays développés. L'introduction de nouveaux mécanismes de marché et hors-marché a fait l'objet d'un accord de principe, mais la décision concernant les règles et modalités de cette mise en place a été repoussée à l'année suivante. Cette décision comprend l'attribution de crédits pour les mesures d'atténuation adaptée au pays (NAMA) et l'adoption de démarches sectorielles dans les domaines de l'agriculture, de l'aviation internationale et du transport maritime. Les pays réunis sont également tombés d'accord sur l'utilisation des marchés de droits d'émissions de carbone et des fonds d'action climatique pour le financement d'activités de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD+).

Les projets de captage et de stockage du dioxyde de carbone (CSC) deviennent également admissibles à des financements dans le cadre du MDP. En raison des incertitudes entourant ce type de projet, les concepteurs devront cependant placer en réserve 5 % des crédits obtenus, de sorte que ceux-ci ne seront attribués qu'au bout de 20 ans, à condition qu'aucune quantité de dioxyde de carbone ne se soit échappée du lieu souterrain de stockage. Bien que ce résultat constitue une avancée pour les projets de CSC, la technologie en est encore seulement à ses balbutiements et elle aura besoin de financements supplémentaires en plus des crédits de carbone avant de devenir économiquement viable. Un examen approfondi du MDP est notamment prévu pour 2012. Par ailleurs, certaines des conditions opérationnelles du mécanisme de Mise en œuvre conjointe (MOC) manquent également de clarté et une décision concernant la proposition de nouvelles règles pour le MOC a été reportée jusqu'en 2012.

Implications pour les pays en développement

L'accord sur la prorogation du Protocole de Kyoto assure la poursuite des marchés internationaux de droits d'émissions de carbone puisque ses règles de prise en compte, ses mécanismes et ses marchés continueront à servir de modèles en vue d'accords futurs. La mise en place d'une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto prolonge de quelques années le MDP et la MOC, mais la décision de la part du Groupe de

travail spécial de l'action concertée à long terme (AWG-LCA) d'établir un nouveau mécanisme de marché permettant d'aider les pays développés à atteindre une partie de leurs objectifs ou engagements au titre de la Convention pourrait s'avérer une évolution d'envergure. Dans le même temps, la CCNUCC procédera également à une révision des mécanismes de marché existants, en examinant ce qui fonctionne bien, ainsi que ce qui peut être amélioré, au niveau des marchés de droits d'émissions dans leur état actuel.

Points laissés en suspens, à résoudre au cours de l'année 2012

- La **durée de la deuxième période d'engagement**. La mise en vigueur de cette deuxième période est prévue pour le 1er janvier 2013, mais les Parties ne sont pas tombées d'accord sur sa durée : cinq ans (comme pour la première période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto) ou bien huit ans (afin de couvrir la période s'étendant jusqu'à la fin 2020). L'accord sur la durée de la deuxième période d'engagement sera intégré aux textes des amendements apportés à certains articles du Protocole de Kyoto, ayant été révisés, mais pas finalisés, lors de la Conférence de Durban.
- La **question laissée en suspens des règles méthodologiques de comptabilisation concernant l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie**, dont sont désormais chargés de s'occuper les deux organes subsidiaires que sont le SBSTA et le SBI.
- Le **report des unités de quantité attribuée (UQA)** de la première à la deuxième période d'engagement. Les Parties sont invitées à évaluer les incidences du report des UQA sur l'ampleur des réductions d'émissions auxquelles les Parties visées à l'annexe I devront parvenir globalement au cours de la deuxième période d'engagement, ainsi qu'à recommander des mesures appropriées.

6. PROGRÈS RÉALISÉS À DURBAN : POURSUITE DES POINTS DISCUTÉS AUX CONFÉRENCES DE COPENHAGUE ET DE CANCÚN

Les gouvernements réunis à Durban se sont accordés pour reprendre et appliquer les décisions précédentes et pour continuer de renforcer l'architecture de mise en œuvre venant en aide aux pays en développement. Ce chapitre passe en revue les décisions prises à Durban thème par thème (atténuation, adaptation, etc.), en utilisant comme cadre la décision de Durban produite par l'AWG-LCA puisqu'il s'agit, de loin, du document le plus complet (55 pages en tout). Sous chaque thème, l'article examine également les mesures associées prises sous l'égide d'autres organes (tels que les organes subsidiaires) et cherche à mettre en évidence les questions transversales. En raison de son importance pour les pays en développement, le Fonds vert pour le climat est traité dans un chapitre à part (voir chapitre 7).

La décision prise dans le cadre de l'AWG-LCA

La décision de Durban prise par la Conférence des Parties sur la base des résultats du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA), désignée sous le nom de Décision 2/CP.17, comprend huit rubriques principales et huit annexes. Elle concerne plusieurs domaines de mise en œuvre, notamment les mesures d'atténuation et d'adaptation, et aborde la question du soutien aux pays en développement. Cette décision concrétise plusieurs des avancées réalisées en 2011 sur les deux piliers essentiels que sont le Plan d'action de Bali et les Accords de Cancún :

- Progrès sur la question de la mesure, la notification et la vérification (MNV) des mesures d'atténuation et du soutien apporté aux pays en développement, y compris sur les consignes de notification, les modalités d'évaluation et d'examen ainsi que de consultations et d'analyses (dont devra se charger à l'avenir le SBI), et le registre de consignation des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMA) entreprises par les pays en développement ;
- Progrès sur la mise en place du Comité de l'adaptation et du Comité permanent en charge du financement ;
- Mise en œuvre du Mécanisme pour les technologies relatives aux changements climatiques, avec en particulier la définition des attributions du Centre de technologies climatiques et du processus de sélection de l'institution devant l'accueillir ;
- Lancement du Forum de Durban sur le renforcement des capacités ;

- Accord sur la plupart des modalités concernant l'examen périodique de l'objectif à long terme concernant la hausse de la température moyenne globale, devant être mené par la Conférence des Parties au moins tous les sept ans.

a. Une vision commune

Le Plan d'action de Bali soulignait la nécessité d'une « vision commune » de l'action concertée à long terme en vue d'atteindre l'objectif ultime de la Convention. Cette vision commune devait impliquer notamment un objectif global à long terme de réduction des émissions, ainsi que des principes d'orientation et des objectifs généraux. Les négociations réalisées par l'AWG-LCA dans ce domaine se sont axées sur l'ampleur de la vision commune envisagée, sur les bases de fondement et le niveau de l'objectif à atteindre à long terme (avec notamment des discussions sur l'établissement d'un plafond de hausse de température moyenne), sur la définition d'un objectif global de réduction des émissions et d'objectifs spécifiques pour les pays développés, et enfin sur la concentration totale de GES dans l'atmosphère à ne pas dépasser. Les négociations ont également porté sur l'établissement d'un calendrier pour le plafonnement des émissions globales et de dispositions éventuelles pour évaluer l'efficacité de l'action globale.

La décision obtenue à Durban (Décision 2/CP.17, Section I) ne fixe pas d'objectif global de réduction substantielle des émissions d'ici à 2050, ni même d'année de plafonnement des émissions globales. Les Accords de Cancún avaient, en ce qui les concerne, défini un objectif à long terme visant à limiter la hausse de la température moyenne globale à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels. Cependant, l'ambition des engagements actuels apparaît bien en deçà de celle recommandée par le PNUE dans son Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, une évaluation estimant que, pour offrir une « probabilité élevée » de maintenir la hausse de température en dessous de 2°C, les émissions doivent plafonner d'ici à 2020 et les niveaux d'émissions en 2050 doivent être inférieurs de 46 % à ceux enregistrés en 1990 (et inférieures de 53 % à ceux de 2005).⁷ Les trajectoires d'émissions envisagées si, par exemple, le pic des émissions globales n'est atteint qu'après 2020, présentent des implications beaucoup plus

négligées. Étant donné que les négociations n'ont toujours pas réussi à se traduire par des règles communes de comptabilisation des émissions pour les pays industrialisés, il apparaît peu probable que les ambitions les plus optimistes, qui devraient s'appuyer sur des « règles de comptabilisation strictes », soient même atteignables.

Sur une note plus positive, la décision obtenue à Durban met en place un plan de travail visant à identifier et explorer les solutions possibles pour réduire cet écart d'ambition, avec notamment l'organisation d'un atelier et la soumission de recommandations de la part des Parties et des observateurs extérieurs. Cela représente une avancée importante dans l'identification de moyens susceptibles d'accroître les efforts d'atténuation. Le texte de l'accord continue en outre d'encourager les pays développés à rehausser le niveau de leurs ambitions dans le court terme. Il prie également les pays en développement n'ayant toujours pas soumis de NAMA de le faire et souligne que les pays en développement « pourraient renforcer leurs mesures d'atténuation » en fonction de l'appui qui leur sera apporté par les pays développés. Enfin, le Registre, dont les modalités opérationnelles ont été précisées lors des discussions de Durban, fournira une plate-forme permettant de faciliter la mise en concordance entre l'appui fourni par les pays développés et les mesures entreprises par les pays en développement.

b. Action renforcée pour l'atténuation

Les mesures d'atténuation consistent à s'appuyer sur des interventions humaines pour réduire les émissions et renforcer l'absorption des gaz à effet de serre grâce à l'utilisation de « puits de carbone » tels que les forêts, la végétation et les sols. Les mesures d'atténuation sont couvertes par un certain nombre de points à l'ordre du jour de la Convention. Cette section propose de se pencher sur les questions relatives aux efforts d'atténuation entrepris par les pays développés et en développement, telles qu'en fait mention le rapport de l'AWG-LCA. Les discussions portant sur la question des mesures d'atténuation au titre du Protocole de Kyoto, ainsi que celle des efforts de réduction d'émissions par le biais de l'usage de puits de carbone, sont traitées dans la section 6(f) ci-dessous.

Ces dernières années, différents aspects de l'atténuation des effets liés aux changements climatiques, qui comprend

la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que le renforcement de l'usage des puits de carbone, ont fait l'objet d'intenses discussions au sein à la fois de l'AWG-KP et de l'AWG-LCA. Lancée dans le cadre du Plan d'action de Bali, l'action renforcée pour l'atténuation des effets du changement climatique a été abordée selon plusieurs angles : la question des engagements de réduction, celle des actions devant être entreprises par tous les pays développés, les mesures d'atténuation adaptée aux pays (NAMA) dans le cas des pays en développement, la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD), ainsi que les approches sectorielles de coopération et les mesures spécifiques à chaque secteur d'activité. La même exigence se retrouve, qu'il s'agisse des pays développés ou des pays en développement : les mesures d'atténuation entreprises doivent être à la fois « mesurables, notifiables et vérifiables ». En comparaison, les négociations au titre du Protocole de Kyoto n'ont concerné que les engagements devant être pris par les pays développés.

Cancún avait abouti à la définition des paramètres permettant la mesure, la notification et la vérification (MNV) des objectifs et des initiatives de chaque pays, mais d'importants détails n'avaient pas été fixés. Nombreux étaient donc ceux qui attendaient de la Conférence de Durban qu'elle livre des règles plus détaillées. La COP 17 s'est traduite par l'adoption de procédures permettant la mise en œuvre de trois points des Accords de Cancún, visant à renforcer la mesure, la notification et la vérification des stratégies d'atténuation entreprises par les pays. Cet accord prévoit en particulier l'élaboration par les pays de rapports biennaux concernant leurs efforts en matière de lutte contre les changements climatiques et la mise en place de deux processus parallèles d'évaluation des efforts : d'une part, le Processus d'évaluation et d'examen au niveau international (IAR), en charge d'examiner les efforts entrepris de manière individuelle par les pays développés, et, d'autre part, le Processus de consultations et d'analyses internationales (ICA) en charge d'examiner les efforts des pays en développement. Les rapports biennaux de chaque pays devront notamment incorporer les éléments suivants : un rapport d'inventaire sur les émissions de gaz à effet de serre, une description des mesures mises en place en matière d'atténuation et des informations sur l'appui reçu ou apporté (selon le cas). Les rapports des pays développés devront également inclure

⁷ Rapport disponible en ligne sur : <http://http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport>.

une description détaillée de leurs objectifs en matière d'émissions et de la méthode de comptabilisation employée, avec mention de l'année de référence, des gaz concernés, du traitement de l'utilisation des terres et du recours aux mécanismes fondés sur le marché en vue d'atteindre ces objectifs.

Atténuation : principales décisions adoptées dans le cadre de l'AWG-LCA (Décision 2/CP.17, Section II)

Durban a abouti à l'adoption de décisions essentielles en vue de renforcer le cadre du processus de mesure, de notification et de vérification (MNV) pour les Parties visées à l'annexe I, ainsi que les structures de notification et de vérification pour les Parties non visées à l'annexe I. Ces mesures contribuent à garantir que tous les pays abordent leurs engagements en vertu de la Convention avec un sentiment de responsabilité et d'obligation.

Pays développés parties : cadre du processus de mesure, notification et vérification (MNV) (Section II.A) a.

- Adoption de directives pour l'établissement de rapports biennaux dans le cadre de la CCNUCC
- Adoption des modalités et procédures d'évaluation et d'examen au niveau international (IAR)
- Adoption du processus et de l'échéancier pour la révision de ces directives
- Mise en place de directives pour la notification et l'examen des communications nationales
- L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) est chargé de poursuivre l'élaboration de deux éléments essentiels du processus de MNV pour les Parties visées à l'annexe I : l'établissement d'un format commun pour la production des rapports biennaux, et la révision des modalités d'examen des rapports biennaux et des communications nationales.

Pays en développement parties (Section II.B)

Rapports biennaux actualisés

- Adoption des directives devant servir de base à la préparation des rapports biennaux actualisés par les Parties non visées à l'annexe I
- Établissement du calendrier pour la soumission du premier rapport biennal actualisé et des rapports suivants ; clarification de leur contenu et du lien entre les BUR et les communications nationales (les premiers rapports biennaux actualisés devant être présentés en décembre 2014 au plus tard)
- Reconnaissance du fait que les Parties non visées à l'annexe I auront besoin d'aide pour la préparation de leurs rapports biennaux actualisés
- Requête auprès du FEM de mettre en œuvre ce dispositif dès que possible, afin de permettre aux Parties non visées à l'annexe I de préparer leur premier rapport biennal actualisé en 2012 de bénéficier de cet appui (sur la base du financement de la totalité des coûts convenus)

Consultations et analyses internationales (ICA)

- Adoption des modalités et des lignes directrices relatives au processus de consultations et analyses internationales
- Accord sur le fait que la première série d'ICA sera menée à l'intention des pays en développement et débutera dans les six mois suivant la présentation de la première série de rapports biennaux actualisés par ces pays
- Accord pour commencer à se pencher sur un élément essentiel du processus d'ICA : la composition, les modalités et les procédures de l'équipe d'experts techniques impliquée dans le processus. Cette question sera abordée lors de la 36^{ème} session du SBI, en vue de recommander une décision préliminaire devant être présentée à la COP 18.

Mesures d'atténuation adaptée au pays (NAMA) et Registre des NAMA

Les Parties réunies à Durban ont consenti à poursuivre, en 2012, le processus de mise en œuvre d'ateliers visant à mettre en valeur l'éventail de mesures que constituent les NAMA (une approche entamée lors de la COP 16 à Cancún). Une autre décision importante consistait à mettre en place un registre des NAMA à la recherche d'un appui international, en vue de faciliter l'alignement des ressources (financières, technologiques et relevant du renforcement des capacités) avec les besoins, ainsi que de mettre en valeur l'importance des NAMA dans le cadre des stratégies globales d'atténuation.

Activités REDD+ (Section II.C)

Sous l'égide de l'AWG-LCA, la décision adoptée concernant les activités de type REDD+ porte principalement sur leur financement, permettant une mise en œuvre complète des activités REDD+, axée sur les résultats. (Une autre décision concernant les activités REDD+ a été prise sous l'égide du SBSTA).

Démarches sectorielles concertées (Section II.D)

Comme indiqué dans la section II.D du rapport de l'AWG-LCA relative aux secteurs d'activité (intitulée « Démarches sectorielles et mesures par secteur concertées en vue de renforcer l'application de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention »), les Parties ont convenu de demander à l'Organe de conseil scientifique et technologique (SBSTA) d'examiner les questions relatives à l'agriculture lors de sa 36^{ème} session, dans la perspective d'adopter une décision sur cette question à la COP 18. Les Parties ont également consenti à poursuivre leurs discussions concernant deux autres points essentiels : d'une part, l'élaboration d'un cadre général pour les démarches sectorielles et les mesures par secteur concertées et, d'autre part, le problème des émissions liées aux transports aériens et maritimes internationaux.

i) Atténuation par les pays développés

À Durban, les points clés de la discussion concernant l'atténuation ont porté sur le niveau des ambitions, les règles de comptabilisation et la clarification des engagements. Les Parties ont également débattu des rapports biennaux et des processus d'évaluation et d'examen au niveau international (IAR). Concernant la question des ambitions et de la clarification, les négociateurs se sont concentrés sur les moyens d'apporter davantage de clarté aux engagements en matière de réduction d'émissions, notamment sur les méthodes et les hypothèses sous-jacentes. Malgré de récents ateliers axés sur la clarification des engagements, un besoin pressant se fait encore sentir pour davantage de précision et de clarté. En effet, ces deux éléments sont essentiels pour évaluer les progrès réalisés en vue des objectifs nationaux de réduction ainsi que de l'objectif global à long terme de limitation du réchauffement de la planète à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels.

Niveau d'ambition et clarification des attentes

La décision de Durban exige des Parties visées à l'annexe I qu'elles présentent certaines informations suivant un modèle commun. Elle est particulièrement détaillée sur le type d'informations devant être fournies (classées par catégories). La Conférence des Parties s'est accordée pour poursuivre en 2012 le processus de clarification des objectifs chiffrés de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie des pays développés, en vue de comprendre les hypothèses et les conditions se rapportant à chaque objectif, en particulier pour ce qui est de l'année de référence, des potentiels de réchauffement de la planète, de la liste des gaz et des secteurs concernés, des réductions d'émissions attendues, du rôle de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), et des crédits de carbone délivrés par les mécanismes de marché, ainsi que les hypothèses et les conditions connexes se rapportant au niveau d'ambition des annonces de réductions. La COP a également proposé la tenue d'un atelier de session en vue d'examiner les hypothèses et les conditions relevant des objectifs, ainsi que la rédaction d'un document technique analysant les analogies et les différences entre les approches envisagées.

Système de comptabilisation

Les négociations de Durban ont également porté sur l'adoption éventuelle d'un système commun permettant

de comptabiliser les réductions d'émissions et leur absorption anthropique, ainsi que sur la liste des Parties auxquelles de telles règles s'appliqueraient. Les discussions ont notamment cherché à s'assurer que l'intégrité environnementale était préservée tout en accordant une certaine souplesse aux Parties engagées. Le texte final reconnaît simplement l'intérêt des renseignements ex ante et la nécessité d'élaborer des méthodes pour mesurer les progrès effectués vers la réalisation des objectifs de réduction d'émissions. Cependant, les négociateurs n'ont réussi à se mettre d'accord ni sur des règles communes de comptabilisation, ni sur la mise en place d'un processus visant à établir de telles règles. L'implication de cet échec partiel est qu'il empêche de promouvoir la comparabilité, l'intégration des chiffres globaux de réductions d'émissions pour l'examen de la période 2013-2015, de même que la qualité du marché des droits d'émissions.

Rapports et examen

Un accord a été obtenu concernant un cadre particulièrement élaboré pour la notification des réductions d'émissions. Ce cadre prévoit que les pays développés préparent des rapports biennaux concernant leurs émissions et les mesures mises en place pour les réduire, en prenant compte des circonstances particulières de chaque pays. Les premiers rapports biennaux doivent être présentés au début de l'année 2014. Des directives ont également été adoptées pour aider les pays à élaborer leurs premiers rapports biennaux, ainsi que des rapports biennaux actualisés sur les trois prochaines années. Par ailleurs, la COP a décidé que les Parties visées à l'annexe I devraient présenter une communication nationale complète tous les quatre ans, étant entendu que la prochaine échéance après l'adoption de la décision serait le 1^{er} janvier 2014.

Les modalités d'examen de ces rapports, par le biais des processus d'évaluation et d'examen au niveau international (IAR) et de consultations et d'analyses internationales (ICA), ont également été établies à Durban. Le processus d'évaluation et d'examen au niveau international consistera notamment en un examen technique des informations et en une évaluation multilatérale de la mise en œuvre des objectifs chiffrés de réduction des émissions. Les modalités et procédures de ce processus figurent à l'annexe II du rapport. La Conférence des Parties a en outre décidé d'instituer un programme de travail visant à achever la

révision des directives pour l'examen des rapports bien-naux et des communications nationales, y compris l'examen des inventaires nationaux devant s'achever au plus tard à la COP 19.

Certains commentateurs ont cependant souligné que plusieurs points essentiels manquaient au texte final. Par exemple, ni les équipes d'experts en charge de l'examen des informations, ni l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI) n'ont l'autorité d'effectuer des recommandations à la Partie faisant l'objet de l'évaluation. Par ailleurs, le fait que les premiers rapports biennaux des pays en développement ne soient pas exigés avant décembre 2014 signifie qu'il sera alors probablement trop tard pour qu'ils puissent être pris en compte dans l'examen périodique de la période 2013-2015. Enfin, il est possible que les informations requises dans les rapports biennaux ne soient pas suffisantes pour permettre une évaluation complète et satisfaisante des efforts d'atténuation à l'échelle de la planète.

Implications

Les efforts d'atténuation mis en œuvre par les pays développés doivent constituer le moteur d'un nouveau régime climatique global, en créant un marché pour les crédits d'émissions et en encourageant l'élaboration de technologies à faible émission de carbone. Le niveau actuel des engagements en matière de réduction ne permet pas d'atteindre l'objectif de limitation de la hausse des températures globales à 2°C. Bien que les Parties réunies à Durban aient réussi à mettre en œuvre un système de mesure, de notification et de vérification (MNV), l'accord final n'incorpore pas certains aspects essentiels permettant de préserver l'intégrité environnementale de la planète. Les Parties ont cependant démontré leur volonté d'élaborer un système commun et ont fait vœu de poursuivre leurs efforts dans l'année qui s'annonce.

L'établissement de rapports réguliers et détaillés, de même qu'un examen périodique des engagements et des mesures entrepris par les pays pourraient contribuer à établir la confiance et à encourager les pays à atteindre leurs objectifs et éventuellement revoir à la hausse leurs ambitions. Le processus de mesure, notification et vérification (MNV) est notamment susceptible de mettre en évidence ce qui a, ou non, fonctionné, et ainsi de contribuer à améliorer le choix et la mise en œuvre d'une

gamme de politiques et de mesures diverses. Les décisions obtenues à Durban, même si elles auraient pu aller plus loin, ont permis d'apporter une clarification des engagements individuels des pays. Mais sans davantage de précision sur les hypothèses étayant les objectifs de réduction et les mesures entreprises par les Parties, il est difficile d'évaluer pleinement les niveaux actuels d'engagements.

Par ailleurs, la nature des règles de comptabilisation a également une incidence sur le niveau d'ambition des pays. En effet, selon le récent rapport du PNUE concernant l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, la question des règles de comptabilisation est un facteur déterminant de l'ampleur de l'écart à l'horizon 2020. L'absence de directives communes en matière de comptabilisation dans les accords de Durban ouvre donc la voie à la « comptabilisation souple » et à la « comptabilisation double », ce qui signifie que des mesures supplémentaires appropriées devront être prises pour atteindre le niveau de réduction d'émissions espéré. Bien que l'établissement d'une deuxième période d'engagement permette de préserver pour un usage futur les directives du Protocole de Kyoto en matière de comptabilisation des émissions, son application se révèle limitée puisque les mêmes dispositions n'ont pas été prises dans le cadre de la Convention, qui, elle, s'applique à davantage de Parties.

ii) Atténuation par les pays en développement

Lors des consultations informelles portant sur les mesures d'atténuation des pays en développement, les principaux points abordés ont été les suivants : le niveau d'ambition et la clarification des attentes, les rapports biennaux actualisés, le processus de consultations et d'analyses internationales, et le registre des NAMA.

Niveau d'ambition et clarification des attentes

Le texte adopté à l'issue de la COP 17 n'exige pas des pays en développement que leurs rapports suivent un modèle similaire à celui des Parties visées à l'annexe I. L'accord « invite » simplement les Parties non visées à l'annexe I à soumettre des informations supplémentaires concernant les mesures d'atténuation qu'elles ont mises en place. En outre, le texte ne précise pas la nature exacte des informations que les Parties sont encouragées à fournir. Il fait allusion aux « hypothèses et méthodes » sous-jacentes,

mais ne précise pas davantage comment aboutir à une meilleure compréhension du lien entre les réductions d'émissions prévues et les mesures entreprises pour atteindre ces objectifs.

Communication des résultats

Les pays en développement devront respecter un processus similaire à celui des pays développés. Leurs premiers rapports biennaux actualisés devront être présentés au plus tard en décembre 2014. De plus, s'ils souhaitent obtenir un appui financier et technique de la part des pays développés, ils auront également dû présenter, d'ici le 5 mars 2012, des informations concernant leurs mesures d'atténuation adaptée au pays (NAMA) ainsi que leurs stratégies de développement en faveur d'un avenir sobre en émissions.

Registre des mesures d'atténuation adaptée au pays

Les négociateurs de Durban se sont engagés à mettre sur pied un registre des NAMA d'ici un an. Le registre aura pour fonction de faciliter la mise en correspondance des propositions de projets pour lesquelles un appui international est souhaité avec l'aide mise à la disposition par les nations développées. Plus de 40 pays en développement ont déjà présenté des propositions de projets à la CCNUCC en vue de limiter leurs émissions de carbone.⁸ D'autres pays sont en train de préparer leurs objectifs en vue de les soumettre. Ce système pourrait notamment aider les pays en développement à « sauter les étapes », c'est-à-dire à poursuivre une croissance durable, basée sur des activités économiques sobres en carbone, au lieu de répéter l'histoire des pays développés, qui se révèle à l'origine des déséquilibres actuels.

Même s'il reste à préciser quels types de mesure seront exactement admissibles, les NAMA recevront dans tous les cas une large portion du financement qui sera mis à disposition par le Fonds vert pour le climat. Ces initiatives devront impliquer en grande partie le secteur privé ; il est donc essentiel qu'elles aient la capacité d'accroître leurs ambitions. Les partenariats public-privé, en particulier, sont un bon moyen de faire tomber les craintes du secteur privé et encourager celui-ci à investir pleinement dans ces projets. Ils fournissent notamment une excellente opportu-

nité pour les investisseurs et les entreprises privées de favoriser le développement durable sur de nombreux marchés et secteurs d'activité différents.

Implications pour les pays en développement

Que ce soit dans le cas de la gestion des NAMA et de leur Registre ou bien des consultations et analyses internationales (ICA), la mise en place de processus transparents et initiés au niveau des pays est essentielle pour empêcher des bouleversements climatiques aux conséquences désastreuses. Ces trois domaines offrent aux pays en développement l'opportunité d'accéder à des sources de financement susceptibles de les aider à mettre en place des stratégies de développement économique innovantes. Ces pays pourront ainsi participer à la transition déjà amorcée au niveau mondial en faveur d'un développement résilient au climat et sobre en émissions.

D'après le texte de l'accord signé à Durban, « l'impact, l'efficacité et l'utilité » des activités financées par le Fonds vert pour le climat « feront l'objet d'un suivi régulier » et « un cadre permettant de mesurer les résultats, assorti de directives et d'indicateurs correspondants, sera approuvé par le Conseil ». Cela suggère qu'un système efficace de mesure, notification et vérification (MNV) pourrait enfin être élaboré. Les pays donateurs, de même que les investisseurs, avaient depuis longtemps réclamé un tel système, mais celui-ci avait rencontré la résistance des pays en développement, qui le considéraient comme une violation de leur souveraineté. Si le secteur privé doit investir à grande échelle, il cherchera à pouvoir s'appuyer sur des cadres robustes pour évaluer les performances des projets dans lesquels il se propose d'investir, notamment puisque la disponibilité de certains fonds du FVC sera basée sur les résultats. Un consensus sur les méthodes de mesure, de notification et de vérification pourrait donc contribuer à accroître le flot de capital privé dans les pays en développement.

⁸ Voir le rapport FCCC/AWG/LCA/2011/INF.1, disponible au lien suivant : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/inf01.pdf>

Questions devant être examinées par l'AWG-LCA durant 2012

L'AWG-LCA doit rendre les conclusions de son travail au cours de l'année 2012. Les Parties réunies à Durban ont décidé de poursuivre la clarification des engagements pris par les pays développés en matière d'atténuation, ainsi que des hypothèses relatives à ces engagements, et de chercher à mieux comprendre la diversité des mesures mises en place par les pays en développement (NAMA). La Conférence des Parties a également demandé au groupe de travail d'élaborer un cadre prévoyant différentes démarches pour promouvoir les mesures d'atténuation, ainsi que les modalités d'un nouveau mécanisme de marché.

Dans les années à venir, l'AWG-LCA devra chercher à proposer des réponses aux questions toujours en suspens relatives au premier examen de l'objectif à long terme, devant avoir lieu sur la période 2013-2015. Les Parties envisageront également la question de l'accès équitable au développement durable au cours d'un atelier devant se tenir lors de la prochaine session.

c. Adaptation

L'adaptation aux changements climatiques présente un certain nombre de défis importants à relever, notamment pour les nations en développement. L'impact des changements climatiques a déjà commencé à se faire ressentir dans les pays en développement, notamment dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, qui disposent de moins de ressources financières, technologiques et sociales pour s'y adapter. Des millions de personnes, particulièrement dans les pays en développement, se trouvent confrontés à des manques d'eau et de nourriture et à des risques accrus pour la santé. Des mesures d'adaptation susceptibles d'atténuer la vulnérabilité aux changements climatiques sont donc cruciales pour réduire les impacts observés, notamment dans les pays où les risques sont déjà bien réels, ainsi que pour accroître la résilience face aux impacts à venir. L'adaptation au changement climatique doit donc faire partie intégrante d'un régime futur concernant le climat.

Le Plan d'action de Bali de 2007 identifiait « l'action renforcée pour l'adaptation » comme l'un des quatre piliers fondamentaux nécessaires pour renforcer la lutte contre le

réchauffement climatique. Cette action renforcée implique des mesures visant à réduire la vulnérabilité des systèmes humains et naturels face aux effets du changement de climat. Après trois ans de négociations, le processus de Bali a abouti à l'adoption du « Cadre de l'adaptation de Cancún », un document dans lequel les Parties affirmaient que l'adaptation devait être considérée comme revêtant le même degré de priorité que l'atténuation. L'objectif du Cadre de l'adaptation de Cancún était de renforcer l'action engagée dans le domaine de l'adaptation, notamment par le biais d'une coopération internationale et l'examen cohérent des questions liées à l'adaptation au titre de la Convention. Une action renforcée pour l'adaptation cherche à réduire la vulnérabilité et à accroître la résilience des pays en développement, en tenant compte des besoins pressants et immédiats de ceux qui sont particulièrement vulnérables.

Lors de la Conférence de Durban, les Parties réunies ont fait preuve d'un élan renouvelé sur la question et ont notamment débattu de plusieurs questions relatives à l'adaptation. Elles ont en particulier examiné l'incidence des institutions et mécanismes nouvellement créés à Cancún sur les activités et stratégies liées à l'adaptation. Pour assurer la mise en œuvre du Cadre de l'adaptation de Cancún, les Parties réunies à Durban ont établi le « Comité de l'adaptation ». De plus, elles se sont concentrées sur des questions essentielles à l'implémentation des mesures d'adaptation, notamment : le programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation (PTN), les plans nationaux d'adaptation (PNA), la poursuite de la mise en œuvre du programme de travail sur les pertes et préjudices, et le soutien aux mesures d'adaptation par le biais du financement, du transfert de technologies et du renforcement des capacités.

Le Cadre de l'adaptation de Cancún a pour objectif de renforcer l'action engagée en matière d'adaptation, notamment par le biais d'une coopération internationale et l'examen de questions liées à l'adaptation au titre de la Convention. Le Comité de l'adaptation a été établi en vue de promouvoir la mise en œuvre de l'action renforcée pour l'adaptation, pilier du Cadre de l'adaptation de Cancún. À Durban, les Parties ont fait progresser la mise en œuvre du Cadre en se penchant sur les modalités et procédures du Comité de l'adaptation, sur les activités devant être entreprises au sein du programme de travail concernant les pertes et préjudices, ainsi que sur les modalités et lignes

directrices des plans nationaux d'adaptation.

Le Comité de l'adaptation (Décision 2/CP.17, Section III)

L'accord de Durban portant sur le Comité de l'adaptation concerne la composition de ses membres, ses modes de travail et l'autorité sous laquelle il est placé. Le Comité devra notamment faire rapport à la Conférence des Parties sur le résultat de ses efforts en vue d'améliorer la coordination à l'échelle globale des mesures d'adaptation. Il contribuera à la mise en œuvre de l'action renforcée pour l'adaptation « de manière cohérente » au titre de la Convention en :

- Fournissant une assistance technique et des conseils aux Parties ;
- Assurant l'échange d'informations, de connaissances, d'expériences et de bonnes pratiques pertinentes ;
- Encourageant les synergies et en renforçant les relations avec les organisations, les centres et les réseaux nationaux, régionaux et internationaux ;
- Fournissant des informations et des recommandations s'appuyant sur les bonnes pratiques en matière d'adaptation, afin que la Conférence des Parties les examine lorsqu'elle donne des orientations sur les moyens d'encourager la mise en œuvre de mesures d'adaptation, notamment sous la forme de ressources financières, de technologies et d'un renforcement des capacités ;
- Examinant les informations communiquées par les Parties au sujet du suivi de l'examen des mesures d'adaptation, ainsi que de l'appui fourni et reçu.

Le Comité sera composé d'un total de 16 membres, dont deux membres issus de chacun des cinq groupes régionaux constitués à l'Organisation des Nations Unies, un membre issu d'un des Pays les moins avancés (PMA), un membre issu d'un petit État insulaire en développement (PEID), deux membres issus de Parties visées à l'annexe I, ainsi que deux membres issus de Parties non visées à l'annexe I. Le Comité de l'adaptation fonctionnera sous l'autorité de la Conférence des Parties, à qui il devra rendre des comptes. Les Parties réunies à Durban ont en outre défini les liens du Comité avec d'autres institutions et se sont mises d'accord sur une liste indicative des activités du Comité de l'adaptation devant être approuvées au moment de l'élaboration de son plan de travail.

Plans nationaux d'adaptation (Décision 5/CP.17)

Les Plans nationaux d'adaptation (PNA) ont pour

objectif de renforcer les capacités d'adaptation (résilience) des pays en développement, notamment des pays les plus pauvres et les plus vulnérables, en leur permettant d'évaluer et de réduire leur vulnérabilité aux incidences des changements climatiques. À Durban, les Parties ont discuté, dans le cadre des sessions du SBI, de la mise en œuvre de l'adaptation dans les pays en développement, et notamment les pays les moins avancés (PMA). Dans le texte de l'accord, les Parties reconnaissent que le processus d'élaboration de plans nationaux d'adaptation doit faciliter une action maîtrisée et impulsée par les pays. L'accord dresse également la liste de plusieurs activités censées poser les bases de l'élaboration et de l'exécution des PNA. La Conférence des Parties a adopté des lignes directrices initiales pour la mise en œuvre de plans nationaux d'adaptation par les PMA et a demandé au Groupe d'experts des pays les moins avancés (LEG) de se charger de l'élaboration des directives techniques. La COP a également demandé au LEG de déterminer les besoins en termes d'appui à l'élaboration et l'exécution des plans nationaux d'adaptation et d'accorder la priorité à cet appui dans le cadre de son travail. Les Parties ont également consenti à l'élaboration d'un programme de soutien global en faveur du processus des PNA, visant à faciliter la fourniture de ressources financières et techniques aux PMA par le biais du Fonds pour les pays les moins avancés.

Le processus des PNA est volontaire, de même que l'octroi de fonds pour contribuer à leur élaboration. Cependant, il semble que le Secrétariat de la CCNUCC et le Groupe d'experts des PMA se chargeront de mener des ateliers et d'organiser d'autres activités visant à donner aux PMA les moyens d'élaborer leurs programmes nationaux d'adaptation. En outre, l'accord signé à Durban prévoit d'établir un recensement des pays développés apportant un soutien financier aux PNA des pays en développement, et des formes que prend ce soutien. Lors de sa prochaine session, le SBI cherchera à fournir des orientations concernant les politiques susceptibles de faciliter l'appui à fournir aux plans nationaux d'adaptation pour les PMA.

Programme de travail sur les pertes et préjudices (Décision 7/CP.17)

Les Parties réunies à Durban ont également décidé de lancer un programme de travail sur les pertes et préjudices, dans le cadre de la question de l'adaptation. À travers ce

programme, les pays les plus vulnérables sont censés bénéficier à terme d'une meilleure protection contre les pertes et préjudices causés par les phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques. En préparation à la COP 18, les Parties se sont mises d'accord sur une liste des activités devant être entreprises par le programme de travail sur les pertes et préjudices.

Ces activités incluent, pour l'année à venir, deux séries d'ateliers et de rapports techniques sur l'adaptation : d'une part, concernant l'évaluation du risque de pertes et préjudices lié aux effets néfastes des changements climatiques et, d'autre part, concernant les stratégies possibles pour faire face à ce risque. La première de ces réunions d'experts se penchera sur l'évaluation du risque de pertes et préjudices lié aux effets néfastes des changements climatiques. D'autres réunions régionales d'experts se tiendront vers la fin de 2012 pour l'Afrique, l'Asie, l'Amérique du Sud et les petits États insulaires en développement, en vue d'examiner différentes approches envisageables pour faire face au risque de pertes et préjudices. Ces réunions s'appuieront sur un rapport technique, de même qu'une revue de la littérature. Ces activités ont pour objectif de générer une base de connaissances adéquate permettant d'informer la décision de la Conférence des Parties concernant la question des pertes et préjudice lors de sa 18ème session.

Programme de travail de Nairobi (Décision 6/CP.17)

Dans le cadre du Programme de travail de Nairobi (PTN), les Parties ont discuté de la vulnérabilité de certaines parties prenantes, de la manière de tirer profit des connaissances et de l'expertise des organisations partenaires, de la cohérence de l'action menée dans le domaine de l'adaptation en vertu de la Convention, et des synergies possibles entre le PTN et le Comité de l'adaptation. La Conférence des Parties réunies à Durban a demandé au SBSTA de reconsidérer les domaines d'activité du Programme de travail de Nairobi lors de sa 38ème session, en vue de présenter à la COP 19 des recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour appuyer au mieux la réalisation des objectifs du PTN. Elle a également demandé au SBSTA d'examiner, lors de sa 39ème session, des informations et des conseils pertinents sur les aspects scientifiques, techniques et socioéconomiques des incidences des changements climatiques, ainsi que de la vulnérabilité et de l'adaptation à ces changements, tels

qu'ils se dégagent de l'exécution du PTN. En outre, la Conférence des Parties a demandé au Secrétariat d'organiser deux ateliers techniques : l'un sur l'eau, les incidences des changements climatiques et les stratégies d'adaptation, et le second sur les approches écosystémiques aux fins de l'adaptation.

De nouvelles activités concernant la question de l'eau et les approches écosystémiques de l'adaptation ont également été approuvées dans le cadre du Programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation, ainsi que le lancement d'une base de données des initiatives du secteur privé en matière d'adaptation. La Conférence des Parties a aussi exigé l'élaboration d'une compilation d'études de cas sur les processus nationaux de planification de l'adaptation, de même que la poursuite de l'élaboration d'outils d'information dans le domaine de l'adaptation, et l'encouragement à la participation continue des parties prenantes. En outre, lors de 38ème session, le SBSTA évaluera la manière dont le PTN peut appuyer les projets scientifiques et techniques au titre du Cadre de l'adaptation de Cancún. Enfin, dans le cadre de ses efforts pour mettre en valeur les avantages et l'intérêt commercial des stratégies d'adaptation aux yeux du secteur privé, le Secrétariat de la CCNUCC a également lancé, lors de la Conférence de Durban, une base de données d'activités d'adaptation aux changements climatiques, initiées par des entreprises privées et parfaitement rentables.

PANA et Programme de travail en faveur des pays les moins avancés (Décision 9/CP.17)

La Conférence de Durban a permis de définir les étapes suivantes du programme de travail en faveur des pays les moins avancés et de la mise en œuvre des programmes d'action nationaux sur l'adaptation (PANA). La Conférence des Parties a demandé au Groupe d'experts des PMA de fournir des renseignements plus détaillés sur chacun des éléments du programme de travail en faveur des pays les moins avancés, en vue d'informer les négociations concernant le Fonds pour les pays les moins avancés (LDCE) devant se tenir lors de la 36ème session du SBI. Par ailleurs, le SBI a fourni des directives supplémentaires au Groupe d'experts des PMA concernant des ateliers de formation sur la mise en œuvre des programmes d'action nationale pour l'adaptation aux changements climatiques (PANA). Le Groupe d'experts des PMA poursuivra sa mission sur la base de son programme de travail pour la

période 2011-2012 et des nouveaux mandats reçus à Durban. En date du 17 janvier 2012, 47 programmes d'action nationale pour l'adaptation (PANA) avaient été présentés au Secrétariat de la CCNUCC. Depuis décembre 2011, le Groupe d'experts des pays les moins avancés soutient 52 projets et programmes dans 42 PMA. La mise en œuvre de 33 projets PANA a déjà débuté.

Fonds pour l'adaptation (Décisions 6/CMP.7 et 7/CMP.7)

Le Fonds pour l'adaptation, établi au titre du Protocole de Kyoto, fournit des sources de financement à des projets et programmes d'adaptation dans les pays en développement. Les Parties impliquées au sein de la CMP ont débattu d'un rapport du Conseil du Fonds pour l'adaptation (CFA), ainsi que de la question du prix bas des Réductions d'émissions certifiées (REC), sur lesquelles une taxe est prélevée en vue de générer des ressources pour le Fonds pour l'adaptation. Concernant le rapport, les Parties ont noté les progrès effectués dans la mise en place du Fonds pour l'adaptation. La CMP a adopté une décision priant le CFA de soumettre au Secrétariat ses vues sur l'Examen des dispositions provisoires concernant le Fonds pour l'adaptation, demandant au SBI d'analyser les résultats de l'examen initial lors de sa 36ème session, et proposant d'achever l'examen initial du Fonds pour l'adaptation d'ici la CMP 8.

Implications pour les pays en développement

Sans des mesures d'adaptation efficaces, les changements climatiques menacent d'annuler les avancées réalisées au cours de plusieurs décennies de développement. Il apparaît donc crucial de continuer d'appuyer les stratégies en faveur d'un développement résilient au climat. Il faut aussi renforcer la capacité des institutions nationales d'incorporer des stratégies d'adaptation et de résilience, de manière itérative, dans leurs programmes de développement et leur planification budgétaire. En s'appuyant sur une planification intelligente, l'adaptation offre l'opportunité d'améliorer la résilience aux changements climatiques dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement et de la réduction de la pauvreté.

Le Comité de l'adaptation va désormais reprendre plusieurs des chantiers de la CCNUCC dans le domaine de l'adaptation. Il sera chargé de coordonner une série de processus d'examen et de synthèse, de fournir des conseils aux différents organes de la CCNUCC et d'assurer

l'échange d'informations au sein, de même qu'à l'extérieur, du processus de la CCNUCC. Les pays en développement disposeront d'une majorité des sièges au Comité, qui rendra des comptes à la Conférence des Parties à travers ses organes subsidiaires. Ce système permet de faire en sorte que le Comité dispose d'un peu moins d'autorité que s'il était placé directement sous celle de la COP.

La question des pertes et préjudices a souvent constitué un sujet de controverses au sein de la CCNUCC en raison du fait que les pays développés préfèrent souvent éviter les discussions susceptibles d'impliquer la question de leur responsabilité. Un programme de travail sur les pertes et préjudices représente donc un pas en avant constructif. Cette décision a également permis de résoudre une autre question controversée, en créant un processus permettant d'examiner comment les pays n'appartenant pas au groupe des PMA peuvent aussi bénéficier d'appui dans l'élaboration de plans nationaux d'adaptation.

d. Financement

L'appui financier et l'investissement dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques relèvent de plusieurs domaines à la fois, notamment ceux de l'atténuation, de l'adaptation, du transfert de technologies et du renforcement des capacités. Par conséquent, les négociations concernant la question du financement sont depuis longtemps parmi les plus délicates du processus intergouvernemental. La Convention et le Protocole de Kyoto prévoient l'appui financier des pays développés aux pays en développement non seulement par le biais du mécanisme financier de la Convention lui-même, mais également par le biais de canaux bilatéraux, multilatéraux ou régionaux. Bien que la négociation des objectifs en termes d'atténuation établisse un cadre réglementaire, le financement est également l'un des points clés des négociations concernant le renforcement d'une action future sur le changement climatique.

Les pays en développement auront besoin d'un niveau d'assistance financière considérable pour garantir l'efficacité de leurs réponses face au réchauffement climatique. La quantité d'investissements et de flux financiers nécessaire est estimée à des dizaines, voire des centaines, de milliards de dollars par an. Sans un appui financier à des projets d'adaptation, il est évident que les pays en développement ne pourront pas atteindre leurs

objectifs du Millénaire pour le développement. Les pays développés se sont engagés à fournir un financement de mise en œuvre rapide de 30 milliards de dollars USD sur la période 2010-2012, de même qu'à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars USD par an d'ici 2020.

La Conférence de Durban s'est penchée sur un certain nombre de questions essentielles liées à la mobilisation et à la gestion des ressources financières, la plus importante d'entre elles étant celle du Fonds vert pour le climat (FVC). Les Parties réunies à Durban ont passé des heures à discuter de la mise en œuvre du FVC, pour aboutir à quelques-unes des décisions les plus importantes de la conférence (voir chapitre 7). D'autres points relatifs au financement, tels que le Comité permanent en charge du mécanisme financier et les fonds de mise en œuvre rapide et à long terme, ont été abordés dans le cadre de l'AWG-LCA et ont l'objet d'un accord dans le cadre de la Décision 2/CP.17, Section IV.

Comité permanent

Les parties réunies à Durban ont décidé que le Comité permanent serait chargé d'évaluer les flux financiers liés au climat et d'aviser la Conférence des Parties d'orientations à apporter aux différents fonds de la CCNUCC et de manières de mieux les coordonner. Le Comité maintiendra une vue d'ensemble sur le financement de l'action climatique dans le contexte de la CCNUCC et fournira des conseils et des recommandations à la Conférence des Parties sur le fonctionnement de son mécanisme financier. Les Parties ont notamment identifié plusieurs activités susceptibles d'améliorer la cohérence et la coordination du financement des mesures prises pour faire face aux changements climatiques, de rationaliser le mécanisme financier de la Convention, de mobiliser des ressources financières ou de mesurer, notifier et vérifier l'appui fourni aux pays en développement. Le Comité permanent sera composé de 20 membres, issus à parts égales des pays développés et des pays en développement. Bien que faisant toujours l'objet de discussions, son rôle de supervision en vue de garantir la cohérence et l'efficacité du mécanisme financier pourrait se révéler considérable.

Financement de mise en œuvre rapide et financement à long terme

Depuis 1992, les pays développés se sont à plusieurs reprises engagés à aider les pays en développement. Lors de la Conférence de Copenhague, les pays développés ont consenti à fournir aux pays en développement des fonds de « mise en œuvre rapide » de l'ordre de 30 milliards de dollars USD pour la période 2010-2012. À Durban, les pays en développement ont demandé davantage de transparence concernant les engagements des pays développés à fournir ces fonds de mise en œuvre rapide et ont tenté d'imposer aux pays développés de fournir des informations supplémentaires concernant la prévisibilité et le montant de ces fonds. Cependant, l'accord ne fait que prendre note et « se féliciter » du financement de mise en œuvre rapide pour la période 2010-2012 et encourager les pays développés à continuer de faire preuve de transparence dans l'exécution de leurs engagements. Dans les coulisses des négociations, les pays développés ont également continué de proposer de nouveaux engagements dans le domaine du financement de mise en œuvre rapide.

Par ailleurs, les gouvernements réunis à Durban se sont mis d'accord sur un programme de travail portant sur le financement à long terme, qui devrait permettre d'accroître les ressources financières pour la lutte contre les changements climatiques et d'examiner les solutions possibles pour mobiliser des ressources en provenance d'autres sources. Le programme de travail sera notamment chargé d'examiner les sources potentielles de financement à long terme. Ces analyses s'appuieront sur des rapports pertinents, notamment celui du Groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF)⁹ et le rapport sur la mobilisation de sources de financement dans le domaine climatique pour le Groupe des Vingt,¹⁰ ainsi que sur les critères d'évaluation figurant dans ces rapports. Les analyses tiendront également compte des enseignements tirés du financement de mise en œuvre rapide.

Certains observateurs ont souligné que la décision ne précise pas les moyens de mobiliser et d'accroître le

financement à long terme destinés aux pays en développement. Le groupe des États africains s'est en particulier efforcé de faire en sorte que le financement soit fondé sur une évaluation des besoins des pays en développement. Malheureusement, les pays développés se sont contentés de simplement réaffirmer l'importance de continuer à leur appui après 2012. En l'absence d'une stratégie d'ensemble détaillée, les pays ont décidé d'engager un programme de travail visant à mobiliser des sources supplémentaires de financement dans le cadre de l'action climatique.

Transparence du financement

Dans le domaine de la transparence du financement, l'accord de Durban a permis de préciser la nature des informations que les pays développés devront fournir dans leurs rapports biennaux concernant l'apport de sources de financement destinée à l'action climatique. Ces informations feront ensuite l'objet d'un processus d'évaluation et d'examen au niveau international (IAR). Cependant, les Parties n'ont pas réussi à s'accorder sur un format commun pour la production de ces rapports, notamment en ce qui concerne les informations relatives au financement, ce qui signifie que celles-ci seront probablement limitées en termes de comparabilité, de transparence et d'exactitude. Les Parties auront cependant l'occasion d'améliorer à l'avenir les directives concernant ces rapports dans le cadre du SBSTA. En plus de ces dispositions formelles concernant la mesure, la notification et la vérification des sources de financement, l'accord de Durban fournit des détails supplémentaires concernant les informations que les pays développés devront soumettre afin que celles-ci puissent être incluses dans le Registre des NAMA et ainsi aider les pays en développement à mieux connaître les sources d'aide disponibles.

e. Mise au point et transfert de technologies

Comme le niveau des émissions est déterminé en grande partie par les technologies, celles-ci représentent non seulement la principale source du problème du réchauffement climatique, mais aussi la clé de la solution. Bien que la Convention ne fournisse pas de définition des concepts de « technologies » et de « transfert de technologies », les discussions ont abordé au cours des années la question des équipements, ainsi que des flux pertinents de matériels, de logiciels, d'informations, de connaissances et de formation nécessaires pour assurer la recherche et le développement de nouvelles technologies, de même que le déploiement et

le transfert de technologies aux pays en développement. Malgré une reconnaissance dans les textes du rôle central joué par les technologies, très peu de transferts de technologies respectueuses de l'environnement ont été réalisés dans le cadre de la CCNUCC. Cependant, la Conférence de Cancún avait permis une percée dans ce domaine clé, grâce à l'établissement du Mécanisme pour les technologies relatives aux changements climatiques, censé faciliter la mise en œuvre d'une action renforcée pour la mise au point et le transfert de technologies, en vue de soutenir les mesures d'atténuation et d'adaptation prises dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

Lors de la Conférence de Durban, les Parties ont élaboré les modalités du nouveau mécanisme technologique, notamment grâce à la création d'un Comité exécutif de la technologie (CET), composé d'un groupe d'experts internationaux chargés d'identifier les besoins et les priorités en termes de technologies, de coordonner les efforts internationaux et d'effectuer des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité des technologies climatiques. Les Parties réunies à Durban ont également adopté les modalités et procédures de fonctionnement du CET. Les modalités élaborées par le CET comprennent les éléments essentiels suivants : analyse et synthèse, recommandations pratiques, facilitation et stimulation, liens avec d'autres dispositifs institutionnels, mobilisation des parties prenantes, et information et partage des connaissances.

Dispositions visant à rendre le mécanisme technologique pleinement opérationnel en 2012 (Décision 2/CP.17, Section V)

- La création du Centre et Réseau des technologies climatiques (CRCT), organe de mise en œuvre du mécanisme technologique, a été confirmée à Durban par l'adoption de son mandat.
- La priorité immédiate pour 2012 consiste à déterminer une entité hôte pour le Centre et Réseau des technologies climatiques. Le Secrétariat de la CCNUCC a déjà reçu plusieurs expressions d'intérêt de la part d'organismes désireux d'accueillir le CRCT.

Le Centre des technologies climatiques (CTC), en association avec son Réseau, constitue l'organe de mise en œuvre du mécanisme technologique établi lors de la COP 16 à Cancún. Il est chargé de fournir un appui pratique, en répondant aux requêtes de la part des pays en développement concernant les technologies d'atténuation et

⁹ Rapport du Groupe consultatif de haut niveau du Secrétaire général sur le financement de la lutte contre les changements climatiques, disponible au lien suivant : http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf (en anglais).

¹⁰ Mobilizing Climate Finance: A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers, 6 octobre 2011, disponible au lien suivant : http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/G20_Climate_Finance_report.pdf (en anglais).

d'adaptation. Il devra préparer des propositions de projet portant sur le déploiement, l'utilisation et le financement des technologies existantes pour l'atténuation et l'adaptation, ainsi que sur la recherche et l'élaboration de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement en vue d'encourager le développement durable. Les Parties réunies à Durban se sont accordées sur les attributions du Centre des technologies climatiques, ses modalités de gouvernance et sa structure hiérarchique, de même que sur le processus de sélection de l'entité hôte pour le centre. Elles ont également créé un nouveau conseil consultatif chargé d'aider le CTC à s'acquitter de ses fonctions en approuvant son programme de travail et la nomination de son Directeur. Il est intéressant de souligner que le CET (Comité exécutif de la technologie) n'est pas en charge de gérer le CTC, mais plutôt de lui suggérer des orientations stratégiques. Durant l'année à venir, les Parties se concentreront sur la mise en œuvre du mécanisme technologique et l'appui à lui fournir.

Depuis la Conférence de Durban, la deuxième réunion du CET s'est tenue à Bonn, en Allemagne, du 15 au 17 février 2012. Elle a atteint ses quatre objectifs principaux et a réussi à livrer les activités qu'elle avait prévues. Un accord a été obtenu sur les points suivants : le plan de travail du CET pour 2012-2013, les modalités des liens avec d'autres dispositifs institutionnels au sein de la Convention ou en dehors, et la participation de ses six membres nommés (trois membres issus des pays visés à l'annexe I et trois membres des pays non visés à l'annexe I) au panel d'évaluation chargé de la sélection de l'entité hôte du CTC. Le CET a également commencé à mobiliser la participation active des parties prenantes pertinentes à son travail.

f. REDD+

Le secteur de l'utilisation des terres, comprenant la foresterie et l'agriculture, est une source importante d'émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine. Le problème du déboisement et de la dégradation des forêts, résultant de l'extension des terres agricoles, de la conversion des terres en pâturages, du développement des infrastructures et de l'abattage des arbres, représente presque 20 % des émissions globales de GES, au deuxième rang après le secteur de l'énergie. Depuis plusieurs années, différentes démarches et incitations ont été envisagées pour

réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts, et montrer l'importance de la conservation, de la gestion rationnelle des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement. L'ensemble de ces négociations concernent ce qui est souvent désigné sous l'expression « activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier » (REDD-plus).

REDD+ a été introduit pour la première fois à l'ordre du jour de la COP en 2005. Ce domaine s'est mis à susciter l'intérêt lorsque, en 2007, le GIEC a alerté la planète sur le niveau d'émissions causées par la déforestation. Les initiatives REDD+ sont des exemples de mesures d'atténuation que peuvent entreprendre les pays en développement dans un secteur bien spécifique, et elles sont reconnues comme une priorité pour un cadre futur sur les changements climatiques. Ces initiatives font actuellement l'objet de discussions au sein de l'AWG-LCA dans le cadre des mesures d'atténuation adaptée au pays (NAMA). Jusqu'à présent, les négociations ont porté principalement sur la question de la mesure, de la notification et de la vérification des informations (MNV) et sur celle des moyens de subsistance des communautés tributaires des forêts pour leur survie dans le cadre de la protection des forêts et du suivi des émissions de type REDD+. Les discussions concernant le financement sont également en cours, avec notamment un désaccord sur l'utilisation des mécanismes de marché dans ce domaine. En outre, les initiatives REDD+ sont également sorties du cadre de l'AWG-LCA, pour être traitées comme mesure d'atténuation à part.

La Conférence des Parties réunie à Durban a adopté deux décisions concernant REDD+ :

- Dans le cadre de l'AWG-LCA, les Parties ont discuté du financement des mesures de type REDD+ axées sur les résultats, une question essentielle laissée de côté par les Accords de Cancún. En préparation au sommet de Durban, les points clés suivants ont fait l'objet de discussions : (1) diversité des sources de financement des initiatives REDD+, (2) définition et ampleur des activités et des mesures axées sur les résultats et (3) liens avec le Fonds vert pour le climat.

La décision adoptée dans le cadre de l'AWG-LCA (*Décision 2/CP.17, Section II.C*) porte principalement sur le financement de la mise en œuvre totale et axée sur les résultats d'activités REDD+. Les Parties ont notamment été invitées à présenter leurs vues concernant les modalités et les procédures du financement de mesures axées sur les résultats, pour considération par l'AWG-LCA lors de sa prochaine réunion.

- L'autre décision adoptée, élaborée dans le cadre du SBSTA (*Décision 12/CP.17*), porte sur les principes relatifs à des systèmes de communication d'informations sur la manière dont les garanties sont abordées et respectées, et sur les modalités relatives aux niveaux d'émission de référence pour les forêts et aux niveaux de référence pour les forêts.

Financement de REDD+

Les négociateurs ont discuté des sources de financement pour les initiatives REDD+, du rôle des approches fondées ou non sur le marché, et de l'utilisation possible du système de compensation des émissions de carbone. Concernant la question des sources de financement pour les initiatives REDD+, les Parties ont insisté sur la nécessité de faire preuve d'une certaine souplesse en laissant à chaque pays le soin du choix des sources de financement. La décision finale obtenue représente un compromis sur la question du choix des approches, en reconnaissant que l'une ou l'autre des approches (fondées sur le marché ou non) peut se révéler appropriée, selon les circonstances individuelles des pays. De nombreuses questions restent cependant à élucider, comme celle des options de financement des initiatives REDD+, de l'utilisation des approches fondées sur le marché et des approches hors marché, ou de l'utilisation possible du système des compensation d'émissions dans le cadre des projets REDD+.

Garanties et niveaux de référence

Dans le cadre d'un projet de type REDD+, le terme « garanties » désigne les mesures garantissant l'intégrité environnementale et sociale. Les discussions à Durban ont porté sur la manière dont les informations sur les garanties fournies par les pays pourraient être utilisées et s'il s'avère nécessaire de spécifier le type d'informations devant être fournies. La décision finale stipule que les pays dotés de forêts devront fournir de manière périodique des informa-

tions relatives à la manière dont ils mettent en place ces garanties. Cependant, l'accord n'exige pas les pays à communiquer le résultat de ces mesures et ne prévoit pas non plus d'amende en cas de non respect des garanties. Les discussions ont également porté sur les méthodes relatives aux niveaux de référence utilisés pour servir de repères et calculer les trajectoires d'émissions (connus sous les noms de « niveaux d'émission de référence » (NER) et « niveaux de référence » (NR)). Les discussions sur la question des niveaux de référence ont généralement porté sur la prise en compte du déboisement d'un point de vue historique, des projections sur l'avenir et des différentes circonstances nationales. Durban a peu ajouté à cette discussion, en se contentant d'indiquer que les pays restaient libres de choisir l'une ou l'autre des deux approches.

Gestion des forêts en vertu du Protocole de Kyoto

La gestion des forêts devient une activité obligatoire dans le cadre de la deuxième période d'engagement en vertu du Protocole de Kyoto. Cette nouvelle exigence découle de la décision concernant la définition, les modalités, les règles et les directives de la prise en compte des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF) en vue de la deuxième période d'engagement. La décision en question (*Décision 2/CMP.7*) définit des orientations pour la notification et la prise en compte des activités du secteur UTCATF dans le cadre du Protocole de Kyoto, notamment dans les domaines de la gestion forestière, des pratiques d'assèchement/réhumidification des sols marécageux, des perturbations naturelles et des produits ligneux récoltés.

Implications pour les pays en développement

Le financement des activités REDD+ offre aux communautés qui dépendent des forêts pour leur survie l'opportunité d'établir des moyens de subsistance durables à long terme. Il permet tout particulièrement aux pays en développement qui possèdent des forêts de bénéficier d'apports financiers pour appuyer leurs mesures d'atténuation et de mobiliser ces ressources pour s'orienter vers un développement résilient au climat et sobre en émissions.

Certains se sont pourtant déclarés déçus des décisions prises à Durban, notamment parce que la Conférence des Parties n'a pas fourni de clarification importante ni

d'incentives positives concernant les activités de type REDD+. Les négociations n'ont pas abouti non plus à l'établissement de directives ou de modalités claires concernant la question des garanties ou celle des niveaux de référence et niveaux d'émissions de référence. Le texte final ne fournit notamment aucun mécanisme précis de prise en compte afin de garantir l'intégrité sociale et environnementale d'un projet et se contente de souligner la nécessité d'assurer la transparence. Bien que le SBSTA dispose d'un mandat pour poursuivre les discussions sur ces questions, un travail supplémentaire s'impose pour parvenir à des solutions.

Malgré le fait que les négociations concernant REDD+ durent depuis cinq ans, peu nombreux sont ceux qui s'estiment satisfaits de l'avancée des discussions sur cette question, notamment concernant les directives et les incitations positives pour les projets REDD+. Toutefois, la décision semble indiquer une volonté des Parties d'examiner plusieurs approches concernant la mise en œuvre d'incitations. Bien que cette ouverture soit susceptible de présenter certains défis dans le court terme, elle pourrait également ouvrir la voie, dans le moyen et long terme, à des sources de financement fiables pour les projets REDD+.

g. Renforcement des capacités

Le concept de « renforcement des capacités » d'un pays englobe le développement de ses capacités humaines, administratives, institutionnelles, scientifiques, technologiques et financières. Pour reprendre la définition de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992, le renforcement des capacités vise à développer l'aptitude d'une nation « à évaluer et résoudre les problèmes cruciaux que posent les choix politiques et les modalités d'application des différentes formules de développement, en appréciant à leur juste valeur les possibilités et les limites de leur répercussion sur l'environnement, ainsi que les besoins que la population d'un pays donné perçoit comme étant les siens ». Après de longues années de discussions, les Parties réunies en Afrique du Sud ont finalement établi le « Forum de Durban pour l'examen approfondi du renforcement des capacités », un dispositif institutionnel axé sur le renforcement des capacités au sein duquel les Parties pourront partager leurs expériences et échanger les enseignements tirés de celles-ci, de même que déterminer les moyens

d'améliorer le suivi et l'évaluation des activités de renforcement des capacités. La Conférence de Durban s'est également traduite par d'autres progrès notables dans le domaine du renforcement des capacités, avec notamment l'achèvement du deuxième examen approfondi de la mise en œuvre du cadre pour le renforcement des capacités dans les pays en développement, mené dans le cadre du SBI.

Forum de Durban sur le renforcement des capacités

Le Forum de Durban sur le renforcement des capacités (*Décision 2/CP.17, Section VI*), l'un des accords majeurs de la COP 17, représente le premier dispositif institutionnel dans l'histoire de la Convention à prévoir l'interaction directe entre tous les acteurs engagés dans le renforcement des capacités des pays en développement (notamment dans le cadre des mesures d'atténuation et d'adaptation). Y ont, par exemple, participé des experts et des professionnels issus des Nations Unies, de diverses ONG, des instituts de recherche et des universités.

S'inscrivant sous l'égide de l'AWG-LCA, le Forum de Durban pour l'examen approfondi du renforcement des capacités cherchera à faciliter le suivi et l'examen de l'efficacité des activités de renforcement des capacités. Il permettra aux Parties d'échanger leurs idées et de partager leurs expériences, les enseignements tirés et les bonnes pratiques en ce qui concerne les activités mises en place dans les pays en développement. Le Forum sera organisé chaque année par le SBI, pendant sa session, et prendra la forme d'un événement d'une journée impliquant la participation des Parties, ainsi que des experts et des professionnels compétents. Le résultat de ces discussions aidera le SBI à entreprendre un suivi annuel, ainsi que des examens approfondis périodiques, concernant la mise en œuvre du renforcement des capacités dans les pays en développement. La première réunion du Forum de Durban doit se tenir lors de la 36^{ème} session du SBI (du 14 au 25 mai 2012).

Examen du cadre pour le renforcement des capacités

Dans le contexte du SBI, les Parties ont également abordé la question du renforcement des capacités, dans le but de finaliser l'examen du cadre mis en place. La décision adoptée par la COP (*Décision 13/CP.17*) invite les organismes de l'ONU et les organisations intergouvernementales à continuer de soutenir les efforts de renforcement des capacités dans les pays en développe-

ment et invite les Parties à améliorer la qualité des rapports concernant les bonnes pratiques. La COP suggère en outre des moyens permettant d'améliorer la mise en œuvre du cadre pour le renforcement des capacités dans les pays en développement.

Dans le contexte du Protocole de Kyoto, le SBI a rappelé l'importance de tenir compte des aspects liés à la problématique hommes-femmes et du rôle et des besoins des jeunes et des personnes handicapées dans les activités de renforcement des capacités. Les discussions ont par ailleurs porté sur les besoins en ressources financières et techniques pour le soutien des activités de renforcement des capacités dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Ces questions sont abordées dans la décision finale du CMP (*Décision 15/CMP.7*).

h. Examen périodique

À la Conférence de Cancún de 2010, les gouvernements avaient décidé d'évaluer de manière périodique les progrès d'ensemble accomplis en vue de limiter l'augmentation de la température globale moyenne à 2°C (*point sur l'« examen périodique » traité dans la Section V de la Décision 1/CP.16*). Sur la base de cet examen et en tenant compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles, les gouvernements se proposaient alors d'éventuellement revoir l'objectif global à long terme. À Durban, l'AWG-LCA a été chargé d'étayer un peu plus l'examen périodique, en réfléchissant à la définition plus précise de son champ de portée, ainsi que des éléments clés de son fonctionnement tels que ses dispositifs institutionnels, son calendrier et les données sur lesquelles il s'appuie. Le résultat des discussions est mitigé.

La question du champ de portée de l'examen périodique a divisé les délégations dès le début. Certains pays soutenaient qu'un champ de portée « étroit », limité aux points discutés à Cancún, était le seul moyen de garantir que l'exercice soit gérable, efficace et par conséquent utile. D'autres insistaient qu'un champ de portée plus large, englobant l'évaluation des financements, des technologies, de l'adaptation et du renforcement des capacités, était vital pour permettre de comprendre la nature des ressources à la disposition des pays en vue d'atteindre l'objectif global à long terme. Une décision concernant le champ de portée de l'examen périodique a donc dû être repoussée à la prochaine Conférence des Parties. Toutefois, les négocia-

teurs ont confirmé le calendrier précédemment adopté, sans en changer les dates. En conséquence, le premier examen périodique devrait débuter en 2013, pour s'achever en 2015. Bien que cet examen puisse éventuellement influencer une décision de rehausser l'ambition de l'objectif global à long terme, il est plus probable qu'il permette surtout de modeler les engagements de l'après 2020.

7. ÉLARGISSEMENT DU CADRE DU FINANCEMENT DE L'ACTION CLIMATIQUE : ANALYSE DE L'IMPORTANCE DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Le lancement du Fonds vert pour le climat (FVC) constitue l'une des principales réussites de la Conférence de Durban et marque un jalon dans le cadre du processus de négociation intergouvernemental. Le FVC est amené à devenir en effet la principale source de financement de la lutte contre le changement climatique, en particulier dans le contexte de la mobilisation de 100 milliards de dollars USD par an d'ici 2020. En outre, par le biais d'approches fondées sur des programmes précis et menés au niveau national de chaque pays, le nouveau fonds permet d'amorcer une transition majeure vers une économie basée sur un développement résilient au climat et sobre en émissions. Le fonds a pour mission de mobiliser les sources de financement à la fois publiques et privées, au niveau international mais aussi national, et d'allouer de manière équilibrée les ressources entre les mesures d'adaptation et d'atténuation, y compris les initiatives de type REDD plus.

Lors de la COP 16 s'étant déroulée à Cancún, les Parties s'étaient mises d'accord sur la création d'un Fonds vert pour le climat, désigné comme nouvelle entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention (*Décision 1/CP.16, Section IVA et Annexe III*). Les Parties avaient consenti à ce que le FVC opère « suivant les directives » de la Conférence des Parties, plutôt que sous son autorité directe. La structure de gouvernance du FVC prévoit notamment : un conseil de 24 membres constitué d'un nombre égal de membres de pays en développement et de membres de pays développés, un secrétariat entièrement « indépendant », un « accès direct » aux ressources financières par le biais d'entités nationales de mise en œuvre plutôt que d'un organe multilatéral, et un « dispositif » permettant de financer les initiatives du secteur privé. Le Fonds s'appuie en outre sur des approches de financement axées sur les résultats. Lors de la Conférence de Cancún, un Comité de transition composé de 40 membres avait été chargé de l'élaboration du FVC au cours de l'année 2011, tandis qu'un Comité permanent avait été établi pour assister la Conférence des Parties sur des questions relatives au mécanisme financier du Fonds.

Mise en place du Fonds vert pour le climat (Décision 3/CP.17)

Le Fonds vert pour le climat (FVC), dont le lancement, prévu courant 2012, a été approuvé à Durban, devient l'un des principaux fonds de financement placés sous l'égide du processus de la CCNUCC. Cet accord constitue une étape importante dans le cadre de l'architecture internationale de financement du développement et de lutte contre les changements climatiques. Prévu pour fournir de très larges volumes de financement (de l'ordre de dizaines de milliards de dollars par an), le FVC est susceptible d'accroître de manière considérable le financement multilatéral géré par la CCNUCC.

Les éléments clés du FVC sont les suivants :

- La création d'une institution indépendante, dotée d'un secrétariat et de sa propre personnalité juridique et établie dans un pays hôte devant être sélectionné par le Conseil du FVC courant 2012 ;
- Deux fenêtres de financement initiales (l'une portant sur les mesures d'atténuation et l'autre sur les mesures d'adaptation), de même qu'un dispositif consacré au secteur privé ;
- Un accès aux sources de financement par le biais d'un accès direct, notamment grâce à un « accès direct amélioré », ainsi que par le biais d'entités multilatérales, y compris les agences des Nations Unies ;
- Une approche-programme du financement, axée sur des activités au niveau sectoriel plutôt que des interventions au niveau de projets ;
- Un accent placé sur la préparation opérationnelle, avec notamment le soutien à l'élaboration de stratégies de lutte contre les changements climatiques et l'établissement de structures nationales pour gérer le financement de l'action climatique.

Sur la base du travail fourni par le Comité de transition, les Parties réunies à la COP 17 ont approuvé le lancement du FVC dans le cadre de la Convention. Plusieurs questions laissées en suspens à l'issue de Cancún ont fait l'objet d'accords à Durban, dont celle du secrétariat provisoire (devant être dirigé conjointement par la CCNUCC et le FVC) et du processus de sélection d'un pays hôte permanent (devant être choisi par le Conseil, puis endossé par la COP). L'accord précise que le fonds « reçoit » des apports financiers des pays développés, mais « peut également recevoir » les apports « de diverses autres sources ». Les États-Unis souhaitaient ouvrir de manière plus explicite les apports financiers aux pays en développement, un souhait reflété dans la décision finale par l'allusion à la contribution de la Corée du Sud aux frais de démarrage du Fonds. Cependant, la décision ne précise pas quand les pays développés ont l'intention d'apporter leurs contributions financières initiales au Fonds. Il est intéressant de noter que la décision a d'ailleurs été adoptée tout en mentionnant les points restés en suspens.

L'élaboration du Fonds vert pour le climat se poursuivra en plusieurs étapes. Au début de l'année 2012, les gouvernements se mettront d'accord sur les membres du Conseil (12 membres des pays développés et 12 membres des pays en développement). Ce Conseil supervisera le démarrage du FVC sur une période de deux ans. Durant cette période, le FVC pourra s'appuyer sur un secrétariat provisoire. Ce point a constitué l'un des principaux domaines de négociation à Durban, avec des désaccords importants entre les pays développés et les pays en développement concernant la constitution du Conseil et la nature de l'institution devant héberger le secrétariat provisoire au cours des deux prochaines années. Les États-Unis souhaitent que ce soit le Secrétariat du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui soit choisi, tandis que le G77 préférerait le choix du Secrétariat de la CCNUCC. Le compromis obtenu a été de faire en sorte que, bien que le secrétariat provisoire du Fonds vert pour le climat soit mis en place à la fois par le Secrétariat de la CCNUCC et celui du FEM, l'entité sera un groupe autonome doté de son propre directeur faisant rapport directement au Conseil du FVC.

Implications pour les pays en développement

La mise en place du FVC, dont le but est d'aider les nations en développement à réduire leurs émissions et à s'adapter aux effets du réchauffement climatique, représente l'un des aboutissements principaux de la Conférence de Durban, notamment pour les pays en développement. La Conférence des Parties a approuvé le modèle de gouvernance du FVC, qui comprend les éléments clés de son fonctionnement et fournit une structure permettant un financement plus ambitieux, plus cohérent, plus efficace, plus transparent et plus responsable. Par ailleurs, la décision de créer un Fonds vert pour le climat met en évidence le rôle grandissant que doivent jouer les autorités nationales désignées dans l'approbation de propositions de financement, cela afin de garantir une cohérence avec les stratégies et les plans nationaux de gestion de l'évolution du climat.

La décision reflète également la volonté de plus en plus forte des pays en développement d'envisager de nouveaux mécanismes et dispositifs institutionnels disposant, à leurs yeux, d'une plus grande légitimité. La prochaine étape consiste à finaliser le détail des dispositifs juridiques, administratifs et institutionnels, notamment l'élaboration

de relations plus serrées entre la COP et le FVC, la fourniture d'orientations concernant les priorités du Conseil du FVC, ainsi que la sélection du secrétariat permanent et du pays hôte de la nouvelle institution. Par ailleurs, plusieurs pays se sont déjà engagés à contribuer aux frais de démarrage du fonds, ce qui signifie que celui-ci pourrait se trouver opérationnel dès 2012. Il pourrait donc commencer à aider les pays en développement à se préparer à accéder aux fonds mis à leur disposition, en stimulant ainsi leurs efforts pour créer un avenir axé sur les énergies propres et apprendre à s'adapter aux changements climatiques déjà observés.

Le dispositif du FVC consacré au secteur privé a pour mission de mobiliser des capitaux privés. Cette décision n'avait pas réussi à faire l'objet d'un consensus à Cancún et certains avaient eu peur de voir le FVC devenir un fonds axé uniquement sur le financement public. Cependant, Durban a permis de confirmer que le Fonds disposera bien d'un dispositif pour financer des initiatives du secteur privé. Le FVC cherchera activement à promouvoir la participation des entreprises privées et à mobiliser des sommes en provenance à la fois du public et du privé. Cette approche serait donc susceptible de voir les partenariats public-privé devenir des véhicules de croissance durable dans les pays en développement. De telles initiatives pourraient à leur tour contribuer à créer des industries vertes et donc des emplois, réduire la pauvreté, ainsi qu'améliorer les infrastructures, mais aussi proposer une réponse aux changements climatiques. Mais si le secteur privé est appelé à fournir des investissements importants, il devra pouvoir s'appuyer sur un cadre robuste d'évaluation des résultats.

En 2012, le Conseil s'attachera principalement à rendre le FVC entièrement opérationnel. L'une des principales préoccupations des pays en développement est de s'assurer que le Conseil puisse disposer d'expertises à la fois en matière de financement du développement et en matière d'évolutions climatiques. Ceci nécessite la participation des décideurs de la communauté financière et des experts du changement climatique, issus à la fois des pays développés et des pays en développement.

L'apport progressif de nouvelles ressources à travers les mécanismes financiers constitue clairement une avancée pour les pays en développement. Par ailleurs, grâce à une

structure de gouvernance équilibrée, de même qu'à des éléments plus innovants (accès direct amélioré, dispositif consacré au secteur privé, adoption d'une approche-programme plutôt que d'une approche-projet), le FVC permet de mieux répondre aux besoins des pays bénéficiaires en leur offrant un éventail plus grand de modalités et d'outils adaptés. Cependant, ce potentiel doit maintenant se traduire par des changements au niveau de chaque pays. Sans un travail supplémentaire portant sur le fonctionnement du Fonds, notamment un travail de rationalisation de la part du Comité permanent, le financement court le risque de demeurer fragmenté au niveau national. La question du financement est une clé susceptible de débloquent de nombreux autres domaines des négociations. Les avancées réalisées sur ce plan au cours de la Conférence de Durban pourraient donc contribuer au processus tout entier.

8. REGARD SUR L'AVENIR : NOUVELLES OPPORTUNITÉS ET INCERTITUDES SUBSISTANTES

Résultats de la Conférence de Durban : la ténacité de l'espoir

Les résultats de la Conférence de Durban sont loin d'être parfaits. Si, comme on le dit souvent, « tout est dans les détails », la route est alors encore longue. Si, par exemple, l'on examine les solutions proposées à Durban pour permettre à la planète d'éviter un bouleversement climatique aux conséquences catastrophiques, notamment dans quelle mesure les nations acceptent de s'engager à réduire leurs émissions ou bien si les mécanismes nécessaires d'adaptation aux effets des changements climatiques sont en place, alors la Conférence de Durban pourrait bien être qualifiée d'échec. Mais il est important de ne pas oublier que Durban aurait pu engendrer un effondrement complet du processus global de lutte contre les changements climatiques, les pays émetteurs principaux quittant brusquement la table des négociations et établissant leurs propres règles du jeu.

Étant données les options offertes aux délégués réunis à Durban, y compris l'éventualité d'un échec concernant la poursuite du Protocole de Kyoto ou encore la stagnation du processus de négociation engagé dans le cadre de la Convention, l'accord final obtenu à Durban apparaît comme l'offre la plus ambitieuse sur la table. L'échec d'un accord sur une deuxième période d'engagement aurait menacé les mécanismes du Protocole de Kyoto et, par conséquent, les mesures d'atténuation qui s'appuient sur ces mécanismes dans les pays en développement. Un tel échec aurait également mis en péril les éléments des Accords de Cancún qui tentent de réduire l'écart entre les ambitions des engagements et les objectifs d'émissions nécessaires d'ici 2020 en vue de limiter l'augmentation de la température globale à 2°C. Si la Conférence de Durban avait pris une autre voie, il est possible qu'aucun des accords ni mécanismes mis en place depuis la création de la CCNUCC il y a 20 ans n'aurait pu survivre bien longtemps. Ce scénario aurait, à son tour, mis fin à tout espoir d'un accord international global sous l'égide des Nations Unies.

Mais il semble, au contraire, que Durban puisse être considéré comme une cause d'optimisme prudent. Le sommet a en effet posé les premiers jalons d'une transition vers un développement durable, basé sur des activités sobres en carbone. Il prévoit notamment l'élaboration d'un nouvel instrument juridique doté d'un « niveau

d'ambition rehaussé » (sa forme finale important peu), devant faire l'objet d'une ratification d'ici 2015 et d'une mise en œuvre au plus tard en 2020. Pour la première fois, tous les pays se sont engagés à trouver une « solution concertée ayant une force légale » en vue de réduire les émissions globales, ce qui suggère que le monde n'est plus le même qu'au moment de la signature du Protocole de Kyoto. Pour la première fois également, les États-Unis, la Chine et l'Inde se sont engagés à un accord global (éventuellement contraignant), malgré le fait que celui-ci n'entrera pas en vigueur avant presque une décennie. Durban témoigne donc d'une volonté claire de la part de la communauté internationale de faire de la question du réchauffement climatique une priorité. Les résultats de la conférence confirment également la poursuite des mécanismes de marché et la mise en place de directives précises concernant les informations devant être soumises par les pays concernant leurs mesures d'atténuation. Durban a également confirmé la poursuite et le renforcement des éléments de la Convention qui semblent porter leurs fruits, en vue d'atteindre un niveau satisfaisant d'atténuation des effets du réchauffement d'ici la fin de la décennie.

En outre, la Plate-forme de Durban inclut d'autres propositions visant à réduire l'écart d'ambition, des décisions auxquelles les critiques ne semblent pas accorder leur juste valeur. Dans les trois derniers paragraphes de la Plate-forme, notamment, les Parties s'accordent sur un processus censé « rehausser le niveau d'ambition » des efforts d'atténuation et s'appuyer sur le prochain rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dont les résultats seront communiqués entre 2013 et 2015. Avant la Conférence de Durban, aucun accord n'exigeait des Parties qu'elles alignent leurs engagements unilatéraux en termes de réduction d'émissions d'ici 2020 avec le niveau de réductions nécessaire pour limiter l'augmentation de la température globale moyenne à 2°C. Depuis Durban, un plan de travail est en place pour réduire cet écart.

Le Fonds vert pour le climat : un pas vers la réduction de l'écart

Aux yeux de la plupart des observateurs, le résultat le plus important de la Conférence de Durban est sans aucun doute la création du Fonds vert pour le climat (FVC). Les critiques estiment que le FVC n'est en réalité qu'une

coquille vide, puisqu'aucune décision concrète n'a été prise concernant son financement. Même si cet argument est correct, l'on peut y objecter que les gouvernements ne peuvent pas apporter de contributions à un fonds qui n'existe pas. Avant la Conférence de Durban, le FVC n'était rien de plus qu'un concept. Il est maintenant réalité. Dans la perspective d'une réduction des émissions en vue de stabiliser l'augmentation de la température moyenne à 2°C à l'horizon 2020, le Fonds vert pour le climat a le potentiel d'apporter les moyens financiers permettant le respect des engagements pris dans le cadre des Accords de Cancún. À côté du travail de sélection des membres du conseil exécutif permanent et d'un pays hôte pour accueillir le FVC, certaines décisions doivent encore être prises concernant les sources de financement du fonds. Ces sources seraient trouvées soit par l'intermédiaire de la CCNUCC, soit par celui d'autres organismes appuyés par des ministres des Finances, ces derniers devant alors approuver tout plan de financement envisagé. Aussi délicates que soient ces décisions (et il n'y a aucune garantie qu'elles soient prises correctement), elles constituent tout de même une meilleure alternative que celle du blocage des discussions.

Un chemin (encore) long à parcourir

La COP 18/CMP 8 doit se tenir au Qatar du 26 novembre au 7 décembre 2012. Les négociations seront axées sur la poursuite de la mise en œuvre des mécanismes de Cancún, mais elles devront également résoudre les modalités de la deuxième période d'engagement en vertu du Protocole de Kyoto, qui ne sont toujours pas connues, puis entamer le long chemin à parcourir en vue d'obtenir, d'ici 2015, un accord sur le nouvel instrument juridique devant s'appliquer au-delà de 2020. D'ici 2015, les négociations se tiendront, il faut l'espérer, dans un contexte économique global différent. Elles seront en outre étayées par une nouvelle mise à jour des connaissances scientifiques en matière de réchauffement climatique, avec la publication par le GIEC de son prochain rapport en 2014. Il apparaît fortement probable que l'argument en faveur d'une action urgente sera plus évident que jamais.

En faisant légèrement preuve de cynisme, l'on peut considérer la Plate-forme de Durban comme un accord visant à négocier un autre accord, sur lequel planent les incertitudes et qui ne prendra de toute façon pas vigueur avant 2020. Mais qualifier Durban d'échec est manquer de

vision d'ensemble. Il est possible qu'avec du recul, Durban apparaisse comme un succès particulièrement bienvenu au moment d'une étape critique dans le processus intergouvernemental. Les accords de Durban ont réussi à émerger au terme de négociations incroyablement longues et difficiles, l'éventualité d'un échec complet n'ayant jamais été très éloignée. Les observateurs optimistes disent souvent qu'« échouer n'est pas une option ». Cela n'est pas exact : échouer est toujours une option. En effet, comme ce processus de négociation l'a démontré à maintes reprises, l'échec n'est pas seulement une option : il part souvent favori des courses. Abandonner la course, cependant, n'est pas une option.

Étant donnée l'ampleur des incidences que les changements climatiques sont sur le point de provoquer sur la planète, notamment sur les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, les décisions qui doivent être prises d'ici 2015 doivent s'appuyer sur des actions concrètes et une volonté renouvelée de prendre des engagements susceptibles de rapprocher la planète d'un avenir sans effet de serre. À bien des égards, la Conférence de Durban a apporté un signal fort dans ce sens. De toute évidence, les gouvernements du monde entier devront, dans les années qui viennent, faire preuve d'imagination et proposer des démarches originales pour relever le défi d'un régime climatique global qui réponde à l'appel de la Plate-forme de Durban tout en respectant les principes et l'esprit de la Convention-cadre sur les changements climatiques.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andrews, Paige et al. COP-17 *De-briefing: Enhancements, Decisions, and the Durban Package*. Climatico Analysis, janvier 2012.
- Bodansky, Dan. *Evaluating Durban*. *Opinio Juris*, 12 décembre 2011, <<http://opiniojuris.org/2011/12/12/evaluating-durban/>>.
- Broder, John M. *Signs of New Life as U.N. Searches for a Climate Accord*. Édition en ligne du *New York Times*, 24 janvier 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/01/25/business/global/signs-of-new-life-as-un-searches-for-a-climate-accord.html?ref=johnmbroder>>.
- CDKN. *What legal form should a global climate change deal take?* Climate & Development Knowledge Network (CDKN) and the Legal Response Initiative (LRI), résumé d'événement, 28 mars 2012, <<http://cdkn.org/2012/03/what-legal-form-should-a-global-climate-change-deal-take/>>.
- CCNUCC. *Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/CP/2011/9 et Add.1-2), 15 mars 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006771>.
- CCNUCC. *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/KP/CMP/2011/10 et Add.1-2), 15 mars 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006758>.
- CCNUCC. *Report of the Subsidiary Body for Implementation on its thirty-fifth session, held in Durban from 28 November to 3 December 2011*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/SBI/2011/17), 7 mars 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&preref=600006769>.
- CCNUCC. *Report of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice on its thirty-fifth session, held in Durban from 28 November to 3 December 2011*. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/SBSTA/2011/5), 1er mars 2012, <http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594>.
- Andrews, Paige et al. COP-17 *De-briefing: Enhancements, Decisions, and the Durban Package*. Climatico Analysis, janvier 2012.
- De Boer, Yvo. COP17: *One step closer to a low-carbon future*. KPMG International, décembre 2011, <<http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/cop-17/pages/cop17-low-carbon-future.aspx>>.
- Diringer, Elliot. *Durban—How Big a Deal?* Center for Climate and Energy Solutions (C2ES) blog, 11 décembre 2011, <<http://www.c2es.org/blog/diringere/durban-how-big-a-deal>>.
- Durban and everything that matters*. The Economist: Democracy in America blog, 12 décembre 2011, <<http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2011/12/climate-change>>.
- Fuhr, Lili. *From Cancún to Durban*. Heinrich Böll Foundation Southern Africa blog, 8 juin 2011, <<http://www.boell.org.za/web/cop17-706.html>>.
- IISD. *Earth Negotiations Bulletin: Summary of the Durban Climate Change Conference: 28 November—11 December 2011*, Vol.12 No.534. Institut international du développement durable (IISD), 13 décembre 2011, <<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12534e.pdf>>.
- Levin, Kelly et Remi Moncel. *Ambition In The Durban Climate Deal*. World Resources Institute, 13 février 2012, <<http://insights.wri.org/news/2012/02/ambition-durban-climate-deal>>.
- Light, Andrew. *Six Reasons Why the Durban Decision Matters*. Think Progress, Climate Progress blog, 18 décembre 2011, <<http://thinkprogress.org/climate/2011/12/18/391533/six-reasons-why-the-durban-decision-matters/>>.
- Maxwell, Simon. *Reflections on the Durban outcomes: A reflection on what was achieved at COP 17 in Durban*. Climate & Development Knowledge Network (CDKN) blog, 12 janvier 2012, <http://cdkn.org/2012/01/reflections-on-the-durban-outcomes/?loclang=en_gb>.
- Morgan, Jennifer et Edward Cameron. *Reflections on COP 17 in Durban*. World Resources Institute, 16 décembre 2011, <<http://insights.wri.org/news/2011/12/reflections-cop-17-durban>>.
- Peszko, Grzegorz. *Durban Platform: Breakthrough or Procrastination?* ERDB blog, 21 décembre 2011, <<http://www.ebrdblog.com/wordpress/2011/12/durban-platform-breakthrough-or-procrastination>>.
- PNUD, Groupe Environnement et énergie. *The Outcomes of Copenhagen: The Negotiations and the Accord*.

- Programme des Nations Unies pour le développement, février 2010.
- PNUD, Groupe Environnement et énergie. *The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation*. Programme des Nations Unies pour le développement, octobre 2008.
- PNUE. *The Emissions Gap Report. Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C?*, A preliminary assessment. Programme des Nations Unies pour l'environnement, novembre 2010, <<http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/>>
- Rajamani, Lavanya. *Deconstructing Durban*. Indian Express.com, 15 décembre 2011, <<http://www.indianexpress.com/news/deconstructing-durban/887892/>>.
- Schmidt, Jake. *How are the Cancún Agreements different than the Copenhagen Accord: Q&A*. Natural Resources Defence Council blog, 15 décembre 2010, <http://switchboard.nrdc.org/blogs/jschmidt/how_Cancún_is_different_copenhagen.html>.
- Secrétariat de la CCNUCC. *Reporting the Durban Outcomes and Beyond*. United Nations Climate Change Secretariat Newsletter #29, mars 2012, <<http://newsletter.unfccc.int/en/mar2012.html>>.
- Stasio, Kristen. *Transparency Of Climate Finance: Did Durban Show Us The Money?* World Resources Institute, 27 janvier 2012, <<http://insights.wri.org/news/2012/01/transparency-climate-finance-did-durban-show-us-money>>.
- Tollefson, Jeff. *Climate negotiators huddle for a dramatic deal in Durban*. Nature News Blog, 11 décembre 2011, <http://blogs.nature.com/news/2011/12/climate_negotiators_huddle_for.html>.
- Vidal, John et Fiona Harvey. *Durban climate deal struck after tense all-night session*. The Guardian online, 11 décembre 2011, <<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/dec/11/durban-climate-deal-struck>>.
- Werksman, Jacob. *Q & A: The Legal Aspects Of The Durban Platform Text*. World Resources Institute—WRI Insights, 14 décembre 2011, <<http://insights.wri.org/news/2011/12/qa-legal-aspects-durban-platform-text>>.



For further information:

Veerle Vandeweerd

Director

UNDP Environment & Energy Group

304 East 45th Street

Room FF-982

New York, NY 10017

Email: veerle.vandeweerd@undp.org

Phone: +1 (212) 906 5020