



## Du régime « post-2012 » au régime « post-2020 » : une route longue et sinueuse pour le climat

Retours sur la dix-septième Conférence des Parties à la Convention cadre  
des Nations unies sur le changement climatique,  
du 28 novembre au 11 décembre 2011, Durban, Afrique du Sud

## Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

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

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

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

Créée à l'occasion du programme de suivi de la Présidence française de l'Union européenne en 2008, la commission a trois objectifs :

- favoriser l'échange d'expériences et les discussions sur les pratiques entre les membres de la commission ;
- sensibiliser les ONG françaises de solidarité internationale aux enjeux liés au changement climatique et renforcer leurs capacités pour une meilleure intégration de cette question dans leurs projets ;
- construire des positions collectives sur les enjeux liés à la lutte dans le changement climatique dans les pays en développement.

L'essentiel du travail se concentre sur le suivi des négociations internationales pour la mise en œuvre de la Convention des Nations unies sur le changement climatique et du Protocole de Kyoto, ainsi que l'adoption d'un nouvel accord sur le climat, ambitieux et équitable.

- > Site web : [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)  
E-mail : [sud@coordinationsud.org](mailto:sud@coordinationsud.org)  
14 passage Dubail  
75010 Paris  
Tél. : 01 44 72 93 72  
Fax : 01 44 72 93 73

*Ce rapport d'analyse vise à faciliter la compréhension de l'impact des négociations climatiques sur le développement des pays du Sud, ainsi que le rôle des pays en développement dans la gouvernance internationale du climat.*

Ce rapport a été rédigé par les organisations membres de Coordination SUD suivantes :



Et par le Réseau action climat - France :



# Du régime « post-2012 » au régime « post-2020 » : une route longue et sinueuse pour le climat

Retours sur la dix-septième Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique, du 28 novembre au 11 décembre 2011, Durban, Afrique du Sud

**Coordination :** Célia Gautier (Gret)

**Ce rapport a été rédigé par :**

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

**Avec les contributions de :**

Anne Chetaille (Gret), Olivier Lefebvre (Initiative Développement)

Édité par Coordination SUD.  
Mars 2012.

## Sommaire

|  |    |
|--|----|
| Abréviations et acronymes . . . . .  | 5  |
| Introduction . . . . .   | 7  |
| <b>PARTIE 1. L'ambition climatique : entre « post-2012 » et « post-2020 »</b> . . . . .                            | 11 |
| La Plateforme de Durban : vers un nouvel accord post-2020 ? . . . . .  | 12 |
| Nos attentes : relancer un processus de négociation d'un nouvel accord efficace, équitable et ambitieux . . . . .  | 12 |
| Le résultat : une Plateforme de Durban et beaucoup d'incertitude . . . . .   | 15 |
| L'équité selon les « Basic » . . . . .   | 17 |
| La réduction des émissions au niveau mondial : tout reste à faire ! . . . . .                                      | 19 |
| Nos attentes : combler le fossé entre les engagements actuels des pays et les projections de la science . . . . .  | 19 |
| Le résultat : Durban, loin de l'ambition nécessaire . . . . .  | 20 |
| La poursuite du Protocole de Kyoto comme accord intérimaire . . . . .  | 22 |
| Nos attentes : garder le Protocole en vie ! . . . . .  | 22 |
| Le résultat : un Protocole de Kyoto sous perfusion . . . . .   | 23 |
| <b>PARTIE 2. Les financements pour le climat : un Fonds vert sans carburant</b> . . . . .                          | 27 |
| Fonds vert pour le climat : mettre le starter ! . . . . .  | 27 |
| Nos attentes : assurer une gouvernance innovante, efficace et équitable du Fonds vert . . . . .                    | 28 |
| Le résultat : un fonds innovant sur le papier . . . . .  | 29 |
| Une seule priorité : mobiliser des financements dès 2013 ! . . . . .   | 30 |
| Les sources de financement : gare à la panne sèche ! . . . . .   | 32 |
| Nos attentes : adopter des sources pérennes et prévisibles pour la lutte contre le changement climatique . . . . . | 32 |
| Le résultat : un programme de travail aux objectifs bien incertains . . . . .                                      | 34 |
| <b>PARTIE 3. Adaptation au changement climatique : dépasser les négociations techniques</b> . . . . .              | 37 |
| Nos attentes : opérationnaliser et renforcer les Accords de Cancun sur l'adaptation . . . . .                      | 37 |
| Mettre en place une gouvernance équitable du Cadre pour l'adaptation . . . . .                                     | 38 |
| Programme de travail sur les pertes et dommages : prévenir plutôt que guérir . . . . .                             | 38 |
| Avancer sur les questions opérationnelles . . . . .  | 40 |

|  |           |
|--|-----------|
| Le résultat : une gouvernance équitable, il est temps de passer à l'action !                               | 41        |
| Une gouvernance équitable du Comité, qui reste à préciser  | 41        |
| Réduire et anticiper les risques : une priorité à tous les niveaux   | 42        |
| L'adaptation, une priorité pour l'action territoriale et les acteurs de la solidarité internationale       | 44        |
| Les sujets bloquants qui demeurent   | 45        |
| <b>PARTIE 4. Agriculture : une porte entrouverte, un programme à construire</b>                            | <b>47</b> |
| Nos attentes : Durban, la conférence de la dernière chance pour l'agriculture                              | 47        |
| Le résultat : l'agriculture entre par la petite porte à Durban   | 48        |
| L'importance d'un processus concerté, qui place les enjeux de développement au cœur de la discussion       | 49        |
| <b>PARTIE 5. Redd+ : à quand les décisions politiques ?</b>  | <b>47</b> |
| Nos attentes : assurer le respect des garde-fous, le financement et l'efficacité environnementale de Redd+ | 51        |
| Opérationnalisation des Accords de Cancun  | 53        |
| La question sensible du financement de Redd+   | 53        |
| Le résultat : des garde-fous affaiblis et des financements toujours incertains                             | 54        |
| Des garde-fous amoindris   | 55        |
| L'intégrité et l'efficacité environnementales de Redd+ menacées  | 55        |
| Les incertitudes sur les financements demeurent  | 56        |
| <b>Conclusions et perspectives</b>   | <b>59</b> |

## Liste des encadrés et des figures

|                    |  |    |
|--------------------|--|----|
| <b>Encadré 1.</b>  | La contrainte en droit international de l'environnement                              | 13 |
| <b>Encadré 2.</b>  | Les positions des pays sur la forme juridique du futur accord mondial sur le climat  | 14 |
| <b>Encadré 3.</b>  | La négociation finale sur la Plateforme de Durban                                    | 16 |
| <b>Encadré 4.</b>  | Les avancées de Durban sur le Mécanisme de développement propre                      | 24 |
| <b>Encadré 5.</b>  | Les attentes des pays vis-à-vis du Fonds vert pour le climat à Durban                | 28 |
| <b>Encadré 6.</b>  | Le rôle du G20 sur la question des sources de financements                           | 33 |
| <b>Encadré 7.</b>  | Les positions des pays sur les financements de long terme                            | 34 |
| <b>Encadré 8.</b>  | Le Programme de travail de Nairobi   | 43 |
| <b>Encadré 9.</b>  | Le Groupe Afrique dans la négociation agricole                                       | 49 |
| <b>Encadré 10.</b> | L'agriculture « intelligente face au climat » : quésaco ?                            | 50 |
| <b>Encadré 11.</b> | Déforestation et dégradation forestière : une situation inquiétante                  | 52 |
| <b>Figure 1.</b>   | Participation des pays à la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto | 24 |
| <b>Figure 2.</b>   | La réduction des risques et l'intégration entre climat et développement              | 39 |
| <b>Figure 3.</b>   | Catégories d'acteurs partenaires du Programme de travail de Nairobi (en 2010)        | 39 |
| <b>Figure 4.</b>   | Déforestation dans les États de l'Amazonie brésilienne (2009-2011)                   | 39 |

## Abréviations et acronymes

|                 |  |
|-----------------|--|
| AGF             | Groupe de conseil de haut niveau sur les financements pour le climat<br>( <i>High Level Advisory Group on Climate Financing</i> )                |
| Alba            | Alliance bolivarienne pour les Amériques ( <i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos</i> ) |
| ANAA            | Assemblée des affectés environnementaux  |
| Aosis           | Alliance des petits États insulaires en développement<br>( <i>Alliance of Small and Island States</i> )  |
| APD             | Aide publique au développement   |
| CAN             | Réseau action climat international ( <i>Climate Action Network - International</i> )   |
| CCNUCC          | Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques   |
| Cifor           | Centre de recherche forestière internationale<br>( <i>Centre for International Forestry Research</i> )   |
| CIJ             | Cour internationale de justice   |
| Cites           | Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction   |
| CO <sub>2</sub> | Dioxyde de carbone   |
| COP             | Conférence des Parties à la CCNUCC ( <i>Conference of the Parties</i> )  |
| COP17           | 17 <sup>e</sup> Conférence des Parties à la CCNUCC   |
| COP18           | 18 <sup>e</sup> Conférence des Parties à la CCNUCC   |
| CSA             | Agriculture intelligente face au climat ( <i>Climate Smart Agriculture</i> )   |
| CSC             | Captage et séquestration de carbone  |
| DRR             | Réduction des risques de catastrophe ( <i>Disaster Risk Reduction</i> )  |
| FEM             | Fonds pour l'environnement mondial   |
| FMI             | Fonds monétaire international  |
| G8              | Groupe des Huit  |
| G20             | Groupe des Vingt   |
| G77             | Groupe des pays en développement plus la Chine   |
| GES             | Gaz à effet de serre   |
| Giec            | Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat   |
| GTS-ACL         | Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme sous l'égide de la Convention  |
| GTS-PK          | Groupe de travail spécial sous l'égide du Protocole de Kyoto   |
| HFC             | Hydrofluorocarbures  |
| ICA             | Consultation et analyse internationale ( <i>International Consultation Analysis</i> )  |

|        |   |
|--------|---|
| LULUCF | Usage des terres, changement d'usage des terres et foresterie<br>( <i>Land Use, Land Use Change and Forestry</i> )                  |
| MDP    | Mécanisme de développement propre   |
| MRV    | Mesure, notification et vérification ( <i>Mesuring, Reporting and Verifying</i> )   |
| Nama   | Actions nationales adaptées de réduction des émissions<br>( <i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> )                      |
| NER    | Niveaux d'émissions de référence  |
| NR     | Niveaux de référence  |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| OMC    | Organisation mondiale du commerce   |
| OMD    | Objectifs du millénaire pour le développement   |
| OMI    | Organisation maritime internationale  |
| ONG    | Organisation non gouvernementale  |
| Pana   | Plan d'action national pour l'adaptation  |
| PPM    | Parties par million   |
| PNA    | Plans nationaux d'adaptation  |
| PNG    | Papouasie Nouvelle Guinée   |
| PNUD   | Programme des Nations unies pour le développement   |
| PNUE   | Programme des Nations unies pour l'environnement  |
| RAC-F  | Réseau action climat France   |
| REDD+  | Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière, et augmentation des stocks de carbone forestier |
| RNB    | Revenu national brut  |
| SBSTA  | Organe subsidiaire chargé des choix scientifiques et techniques<br>( <i>Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice</i> )   |
| UTCF   | Usage des terres, changement d'usage des terres et foresterie   |

## Introduction

Depuis l'échec de Copenhague en 2009, la perspective d'un futur accord mondial sur le climat, qui soit ambitieux, équitable et juridiquement contraignant, apparaissait incertaine. L'époque où l'on croyait à la Conférence internationale qui sauverait le climat et changerait le monde est désormais révolue. La crise économique et financière, l'élection d'une majorité républicaine au Congrès des États-Unis, ou encore le creusement de la différenciation entre les pays émergents et le reste des pays en développement figurent parmi les facteurs aggravant l'immobilisme politique.

L'expérience montre que la négociation onusienne sur le climat est un processus certes long, mais nécessaire. Elle est la seule qui garantisse une participation de tous les États à un débat crucial pour un avenir partagé. Le multilatéralisme est garant d'un cadre coopératif nécessaire à l'échelle internationale pour lutter efficacement et équitablement contre le changement climatique. C'est dans cet esprit que sont venus plusieurs milliers de participants à la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties (COP17) à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC), qui s'est tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011.

Le premier enjeu de la COP17 était de **sauver le Protocole de Kyoto**, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des pays développés. Alors que sa première période de mise en œuvre arrivait à échéance, cet accord était menacé de disparition. On attendait aussi de la Conférence de Durban qu'elle initie un nouveau cycle de négociations, appuyé sur un calendrier clair, afin de parvenir au plus tôt à ce fameux accord mondial rassemblant l'ensemble des pays émetteurs dans la lutte contre le changement climatique. En d'autres termes, il s'agissait de **signer un « Plan d'action de Bali bis »**<sup>1</sup>. La troisième attente pour Durban était d'avancer sur **la mise en œuvre des Accords de Cancun**, adoptés lors de la COP16 en décembre 2010. Ces Accords avaient débouché notamment sur la création d'un Fonds vert sur le climat, d'un cadre international sur l'adaptation et l'opérationnalisation du mécanisme sur la réduction des émissions liées à la déforestation, à la dégradation des forêts, et augmentation des stocks de carbone forestier (Redd+). Ils avaient permis de rénover la confiance dans les négociations internationales en adoptant des décisions pragmatiques, d'étape, et en valorisant le rôle joué par le multilatéralisme. La Conférence de Durban se devait d'opérationnaliser et de renforcer les Accords de Cancun. En outre, pour alimenter le Fonds, Durban devait permettre la mobilisation de nouveaux financements pour répondre aux besoins financiers à moyen et long termes.

---

<sup>1</sup> L'actuel cycle de négociations climatiques se déroule depuis 2005. En 2007, les pays ont conclu à Bali un accord pour un Plan d'action afin de parvenir à un accord mondial regroupant tous les pays, ouvrant ainsi officiellement les négociations sur le régime « post 2012 ». Il décide d'un processus de négociations et d'une liste (non limitative) de sujets à aborder dans le cadre de cette négociation :

- **la mise en place d'une « vision partagée sur la coopération à long terme »** pour atteindre l'objectif ultime de la Convention Climat ;
- **la forme juridique** d'un futur accord mondial sur le climat ;
- **l'atténuation des émissions de GES** : des engagements de réduction d'émissions par l'ensemble des pays développés, qui soient mesurables, rapportables et vérifiables ; des actions par les pays en développement rendues possibles par un appui technique et financier de la part des pays développés ; Redd+ et l'utilisation et le changement d'utilisation des terres, les approches sectorielles ;
- **l'adaptation aux impacts du changement climatique**, placée au même niveau que l'atténuation des émissions de GES ;
- **la technologie**, pour soutenir l'atténuation des émissions et l'adaptation : transfert de technologie, coopération dans la recherche et le développement ;
- **les financements** pour l'atténuation des émissions et l'adaptation dans les pays en développement.

L'équité était au cœur de la plupart des questions devant être traitées à Durban. Le Protocole de Kyoto est une application du principe d'équité et de « responsabilités communes mais différenciées ». Son maintien en vie était particulièrement important pour les pays les plus pauvres, qui sont à la fois les plus fortement impactés et les plus vulnérables face au changement climatique. Il contraint les pays développés à agir et garantit un soutien aux pays les moins avancés. La mise en œuvre des décisions prises à Cancun est elle aussi centrale pour assurer l'équité du futur régime climatique : elle permet aux négociations climatiques d'avancer sur des questions certes techniques, mais essentielles pour la solidarité internationale, telles que l'adaptation, les financements, le transfert de technologie et Redd+. Enfin, la négociation d'un accord mondial sur le climat, englobant tous les pays, constitue sans doute le plus grand défi que les pays ont à relever collectivement en matière d'équité. Comment partager l'effort mondial de réduction des émissions de GES entre les différents groupes de pays ?

Au terme de seize jours de négociations intenses, prolongées de manière inhabituelle, les délégués sont rentrés chez eux avec un « paquet » de décisions bien léger au regard de ces attentes. Ce paquet comprend quatre décisions majeures. La première décision concerne la mise en place d'un nouveau groupe de travail spécial : **la Plateforme de Durban pour une action renforcée**. Cette plateforme est chargée de négocier un accord incluant tous les pays d'ici 2015, pour une entrée en vigueur d'ici 2020 maximum. Ce processus devra au plus tôt se substituer au **Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme (GTS-ACL)** mis en place suite au Plan d'action de Bali. En parallèle de ce processus, les pays renouvellent le **Protocole de Kyoto**, en actant le principe d'une deuxième période d'engagement, dont la durée reste toutefois à définir.

Sur le plan opérationnel, le Paquet de Durban marque des avancées techniques et opérationnelles sur la **mise en œuvre des Accords de Cancun**, notamment dans les pays en développement. La troisième décision majeure du Paquet de Durban porte sur l'adoption de l'instrument de gouvernance (*governing instrument*) du **Fonds vert pour le climat**. Ce fonds devrait donc devenir opérationnel dès 2013-2014. Enfin, la décision essentielle du Paquet de Durban porte sur l'Action concertée à long terme. Elle inclut notamment des avancées sur l'adaptation et l'agriculture. Des décisions techniques sur Redd+ ont également été prises. Cependant, plusieurs questions laissées en suspens à Cancun sont encore restées irrésolues à Durban. C'est le cas, par exemple, des sources de financements nécessaires pour abonder le Fonds vert. Ou bien des mécanismes et approches utilisés pour financer les actions Redd+ sur le terrain.

Le Paquet de Durban a le mérite de relancer un cycle de négociations pour une refonte de l'architecture climatique à partir de la réalité économique des pays. Cette volonté de négocier un accord mondial pourrait même acter le retour de l'approche descendante (*top-down*). La Conférence mondiale marque aussi un déplacement majeur du centre de gravité vers les pays émergents, avec un recul du poids des États-Unis qui, bien que bloquants sur de nombreux sujets, ont été esseulés dans les négociations. Pour la première fois, les pays émergents, Chine en tête, affichent leur volonté d'être acteurs des efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique et acceptent l'éventualité d'engagements internationaux de réduction de leurs émissions de GES à partir de 2020. Enfin, aucun pays ne semble vouloir assumer la responsabilité d'un échec au niveau international, ce qui peut être un élément clé dans une négociation multilatérale. Cependant, le Paquet de Durban est encore très loin de respecter ce que la science pense être indispensable pour éviter les conséquences désastreuses d'un réchauffement climatique de plus de 2°C.

---

Ce document analyse les résultats de la Conférence de Durban du point de vue des questions de développement et de solidarité internationale. Il s'intéresse d'abord à **l'ambition des pays en matière de lutte contre le changement climatique**. Celle-ci peut être appréciée au regard des éléments suivants : le processus mis en place pour négocier un futur accord mondial, la nécessité de revoir à la hausse les objectifs de réduction d'émissions de l'ensemble des pays et la poursuite du Protocole de Kyoto dans le cadre d'une deuxième période.

Le document analyse ensuite le volet des négociations internationales qui concerne la mise en œuvre des accords déjà trouvés à Cancun, en soulignant également les points qui restaient à résoudre à Durban. La deuxième partie porte sur **le financement de la lutte contre le changement climatique** dans les pays en développement. Après la création du **Fonds vert pour le climat** à Cancun, en 2010, les pays devaient adopter à Durban des dispositions permettant de l'opérationnaliser dès 2012. La COP17 y est parvenue mais en partie seulement. Plusieurs questions doivent être encore résolues pour assurer une mobilisation et une utilisation efficaces et équitables des financements du Fonds vert. Sur cette question des financements, des discussions sur des aspects plus politiques devaient avoir lieu à Durban : en particulier, il s'agissait pour les États Parties de débattre des **sources de financements** permettant d'alimenter le Fonds vert et d'atteindre l'engagement pris à Copenhague par les pays développés de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.

La troisième partie analyse les résultats de Durban du point de vue de **l'adaptation au changement climatique**. Longtemps ignorée dans les négociations climatiques, l'adaptation a pris de l'importance, à la fois au niveau international et dans les actions des pays aux niveaux national et local. Les avancées techniques de Cancun sur l'adaptation devaient être opérationnalisées et renforcées à Durban.

La quatrième partie concerne **l'agriculture**, un sujet devenu phare dans les négociations internationales depuis plus de deux ans mais sans avoir été reconnu comme tel au niveau politique par une décision de la COP. L'agriculture représente au moins 14 % des émissions mondiales de GES (sans prendre en compte la déforestation). C'est un secteur essentiel pour l'adaptation des plus pauvres et des plus vulnérables aux impacts du changement climatique. Pour beaucoup, Durban était ainsi la dernière chance d'inclure officiellement l'agriculture dans le cadre de la Convention Climat.

La cinquième et dernière partie de ce document s'intéresse au **mécanisme Redd+**. Comme l'adaptation, c'est un des volets des négociations internationales qui avaient connu des avancées décisives à Cancun. Durban devait préciser les modalités techniques encadrant l'action sur le terrain et résoudre une question politique principale : les mécanismes et les sources de financement qui seront utilisées pour financer la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts sur le long terme. ●



## PARTIE 1

# L'ambition climatique : entre « post-2012 » et « post-2020 »

**A** l'aube de la Conférence de Durban, on attendait que les pays lancent des signaux positifs quant à leur ambition climatique. Ces signaux reposaient sur trois éléments essentiels :

1. **l'adoption d'un mandat et d'un calendrier clairs pour négocier un accord mondial** qui coordonnerait et orienterait l'action des pays, dans un cadre ambitieux et juridiquement contraignant. Le caractère juridiquement contraignant ou pas de l'accord (comme par exemple un protocole ou une simple déclaration politique) devait aussi être discuté ;
2. **des annonces plus ambitieuses des pays quant à leurs objectifs nationaux de réduction des émissions de GES**, suite aux premières annonces faites à Copenhague. Ces dernières se révèlent aujourd'hui insuffisantes pour atteindre l'objectif d'un réchauffement climatique de 2°C en fin de siècle, un objectif que la communauté internationale a réaffirmé en 2010. Les pays devaient également décider d'une date pour faire culminer le niveau mondial d'émissions de GES. Cette date du pic d'émissions est indispensable pour parvenir à lutter efficacement contre le changement climatique. Elle doit intervenir le plus tôt possible afin d'avoir une chance de limiter les concentrations de GES de 350 à 450 parties par million (ppm) ;
3. **la poursuite du Protocole de Kyoto** dans le cadre d'une deuxième période de mise en œuvre, la première arrivant à échéance en décembre 2012.

La COP17 marque quelques avancées en termes d'ambition climatique des pays. Les pays ont décidé de la création d'un nouveau processus, intitulé la « Plateforme de Durban pour une action renforcée, qui doit permettre de négocier un nouvel accord mondial « avec force juridique » d'ici 2015, pour une adoption en 2020 au plus tard. Cette décision montre la volonté des pays d'agir collectivement au niveau multilatéral. Toutefois, rien ne garantit que cette nouvelle feuille de route réussisse là où le Plan d'action de Bali a échoué, ni même que l'accord mondial qui pourrait en ressortir soit juridiquement contraignant, à l'instar du Protocole de Kyoto.

À côté de ce processus, dont on sait qu'il prendra du temps, le Protocole de Kyoto est maintenu en vie, grâce au rôle de l'Union européenne. Toutefois, de nombreux garde-fous restent à consolider pour permettre des réductions effectives d'émissions de GES.

Enfin, si les pays ont partagé le constat que leurs efforts étaient insuffisants pour infléchir les trajectoires d'émissions de GES pour limiter le réchauffement de la température en dessous de 2°C, ils n'ont pris aucun engagement permettant de revoir leurs objectifs de réduction d'émissions à la hausse.

## La Plateforme de Durban : vers un nouvel accord post-2020 ?

En 2007, à la Conférence de Bali, l'ensemble des pays signataires de la CCNUCC, y compris les États-Unis, avaient décidé d'entamer un processus de négociations en parallèle de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto<sup>2</sup>. Cela devait les conduire, en 2009, à un accord mondial qui les regrouperait tous dans un effort concerté de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux impacts du changement climatique. Cet accord devait entrer en vigueur à la fin de la première période d'engagement du Protocole, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce processus a échoué lors du sommet de Copenhague en 2009. Depuis, il est clair qu'un tel accord mondial n'est pas envisageable à très court terme et qu'il devra être négocié pendant plusieurs années.

Néanmoins, la Conférence de Durban devait jouer un rôle important : après deux ans d'apathie des discussions internationales, elle devait les remettre sur les rails en relançant la négociation d'un accord mondial ambitieux, équitable et *juridiquement contraignant* qui inclurait tous les pays émetteurs. Concrètement, il s'agissait d'adopter un nouveau mandat de négociation, incluant des éléments liés au calendrier et à la forme juridique de l'accord, d'une part, et tenant compte d'une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, d'autre part. Cet accord entrerait en vigueur le plus tôt possible avant 2020 et dans le meilleur des cas, à la fin de cette deuxième période.

### Nos attentes : relancer un processus de négociation d'un nouvel accord efficace, équitable et ambitieux

Depuis Copenhague, la question de la « forme juridique »<sup>3</sup> du futur accord mondial sur le climat est particulièrement sensible. Elle oppose de façon schématique les partisans d'un accord juridiquement contraignant qui pourrait prendre la forme par exemple d'un protocole et les promoteurs d'une simple déclaration politique.

Cette question de la forme juridique est importante dans les négociations internationales car, sans accord juridiquement contraignant, il est très peu probable que l'on parvienne à lutter efficacement contre le changement climatique au niveau mondial.

L'obtention d'un accord international qui ait force de loi n'est pas chose aisée, comme l'a montré l'expérience du Protocole de Kyoto. Le droit international est en effet constamment confronté à un paradoxe de taille : la communauté internationale a besoin de hiérarchie et de contraintes pour répondre à des défis mondiaux, mais le consensus reste la règle de décision « numéro 1 ». Les États sont à l'origine de la formation du droit, ils l'exécutent – et donc s'autolimitent. Des systèmes de règlement des différends et de respect des obligations sont parfois supposés assurer la mise en œuvre effective de leurs obligations. Cependant, dans la pratique, l'exécution des conventions internationales sur l'environnement se heurte à de nombreuses difficultés : lenteur, consensus minimaliste se traduisant par des ambitions faibles, faiblesse des systèmes de contrôle et de sanction, etc. (*cf. Encadré 1*).

---

<sup>2</sup> Le Plan d'action de Bali a initié deux voies de négociations en parallèle :

- le Groupe de travail sur les engagements des pays sous le Protocole de Kyoto, qui devait permettre de prendre de nouvelles décisions relatives aux engagements des pays développés signataires (sans les États-Unis, qui n'ont pas ratifié le Protocole) ;
- le Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme dans le cadre de la Convention, rassemblant tous les pays signataires de la CCNUCC. Cette voie de négociation devait permettre de renforcer les objectifs et la mise en œuvre de la Convention cadre sur le long terme. Elle se base sur les cinq piliers du Plan d'action de Bali : la vision partagée, la réduction des émissions de GES, l'adaptation au changement climatique, les financements pour la lutte contre le changement climatique et le transfert de technologies.

<sup>3</sup> Organisées avec l'Assemblée des affectés environnementaux (ANAA), le Syndicat mexicain des électriciens et le Mouvement de libération nationale.

## ENCADRÉ 1

> **La contrainte en droit international de l'environnement**

Des moyens de sanction existent à l'échelle internationale pour assurer l'exécution des dispositions issues des conventions sur l'environnement, mais sont encore peu utilisés :

- **des sanctions morales et/ou psychologiques** : dans les conventions internationales sur l'environnement, la stigmatisation d'un État (*name and shame* en anglais) auprès de ses pairs par la publication de rapports, pendant les COP et à travers la dénonciation par les ONG, qui se font le relais auprès des opinions publiques, joue un rôle important. Dans le cadre de la Convention Climat, les ONG jouent ce rôle depuis le Sommet de Rio. Par exemple, le Climate Action Network (CAN) accorde chaque jour, pendant les COP, des « récompenses fossiles » aux moins bons élèves parmi les États Parties ;
- **des sanctions économiques**, souvent en dernier ressort et sous la forme du retrait des avantages procurés par la participation à la convention : retraits de financement, suspension des missions d'assistance, etc.
- **des sanctions commerciales**, qui permettent d'exclure le commerce d'un produit jugé non conforme au sein d'un pays, souvent en dernier ressort. C'est le cas, par exemple, des mesures de sanction de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Cites) ;

– **des sanctions disciplinaires**, qui s'appuient généralement sur la suspension des droits conférés par la qualité d'État Partie à la convention. Par exemple, le Comité de contrôle du Protocole de Kyoto peut appliquer des « mesures consécutives » pour inciter les pays à respecter leurs engagements et assurer l'intégrité de l'environnement. Ces mesures peuvent prendre la forme de sanctions : les engagements non respectés par les États pendant une période d'engagement donnée sont alors reportés sur la période suivante, moyennant une majoration de 30 %. Le caractère incitatif d'une telle sanction appliquée sur une période d'engagement future est cependant très faible. Le Japon et le Canada, qui n'auront pas respecté leurs objectifs de réduction d'émissions de GES de la première période, ont simplement refusé de renouveler leur engagement sous le Protocole pour une deuxième période.

Dans le domaine du développement durable, les États sont souvent réticents en ce qui concerne la mise en place de mécanismes juridictionnels à l'échelle internationale. Il n'existe aucun tribunal international de l'environnement, malgré les propositions faites par certains États à ce sujet (Déclaration des Peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre Mère). Plutôt que de faire appel au juge international en cas de litiges interétatiques, les États préfèrent négocier des accords de compensation.

Dans le cadre du changement climatique, la question de la forme juridique du futur accord mondial est tout particulièrement sensible car le climat est l'exemple parfait d'un bien public mondial. Pour que l'action internationale en faveur du climat soit efficace, elle doit être appliquée aux émissions de GES de l'ensemble des pays. Les efforts de quelques-uns ne peuvent suffire.

Dans ce contexte, l'Union européenne, la plupart des pays en développement faiblement émetteurs (cf. Encadré 2 page suivante) et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) sont favorables à la définition d'objectifs contraignants de réduction des émissions pour les principaux pays émetteurs. C'est une position qui, pour les pays émetteurs hors Union européenne, n'est pas toujours acceptable. Les pays émergents invoquent leur souveraineté nationale et le principe de « responsabilité historique » : ils estiment que les objectifs de réduction d'émissions des pays développés sont aujourd'hui trop faibles pour qu'eux s'engagent de manière contraignante. Quant aux États-Unis, aujourd'hui deuxième émetteur mondial, ils refusent de s'engager tant que les pays émergents ne seront pas associés à l'effort.

Si la question sensible de la forme juridique a volontairement été évitée en 2010 afin de ne pas bloquer le reste des négociations, les pays étaient conscients qu'elle ne pouvait être mise de côté à Durban. Elle a été l'un des principaux points d'achoppement de la COP17.



## ENCADRÉ 2

### > Les positions des pays sur la forme juridique du futur accord mondial sur le climat

– **L'Union européenne** : la définition d'une feuille de route pour aboutir à l'adoption d'un accord mondial juridiquement contraignant et incluant les autres pays émetteurs était la condition posée par l'Union européenne à son réengagement dans le cadre du Protocole de Kyoto. L'Union européenne a particulièrement insisté sur le calendrier : ce processus de négociation devait commencer dès 2012 pour se terminer au plus tard en 2015. La position de l'Union européenne s'explique par le constat que, d'une part, les États-Unis et les pays émergents ne rejoindraient pas le Protocole, et d'autre part, qu'elle ne pouvait abandonner le processus sous la Convention et le Protocole de Kyoto, compte tenu des demandes des pays en développement.

– **Les pays en développement les plus vulnérables (Groupe Afrique, Groupe des Pays les moins avancés et Alliance des petits États insulaires en développement - Aosis<sup>4</sup>)** : comme l'Union européenne, les pays du Groupe Afrique et les Aosis ont appelé à la conclusion d'un accord mondial juridiquement contraignant le plus tôt possible, avec une relance du processus de négociation dès 2012. La poursuite du Protocole de Kyoto, avec la définition d'une deuxième période d'engagement, était une de leurs demandes clés. La durée de cette deuxième période d'engagement devait être de 5 ans au maximum (2013-2017) afin de permettre l'adoption d'un accord mondial au plus tôt. C'est pour eux la garantie que les pays développés continueront leurs efforts d'ici la

conclusion d'un nouvel accord, et qu'un régime contraignant pourra être conclu à terme.

– **Les États-Unis** : depuis 2009, les États-Unis réitèrent leur refus de rejoindre le Protocole de Kyoto et tout autre accord international qui serait juridiquement contraignant. Nombreux sont ceux qui, en 2008 et 2009, suite à l'élection de Barack Obama, avaient parié sur le grand retour des États-Unis en tant que moteur des négociations climatiques. Cependant, les blocages politiques à l'intérieur du pays et l'élection à mi-mandat d'un Congrès majoritairement républicain repoussent à 2014 (au plus tôt) cette éventualité. L'engagement peu ambitieux pris par ce pays de manière unilatérale en 2009 (17 % par rapport à 2005 soit 3,7 % par rapport à 1990), ne peut être traduit dans la législation nationale, faute d'un soutien du Congrès. Depuis 2009, les États-Unis n'ont montré aucun signe d'une volonté quelconque de coopérer. Ils n'ont annoncé aucun engagement ultérieur qui aurait pu débloquent les négociations.

– **Les pays émergents** : face à la position des États-Unis, les pays émergents mettent en avant, depuis Copenhague, les principes d'équité et de responsabilité historique. Ils refusent pour l'instant de prendre des engagements clairs et contraignants car ils estiment que certains pays développés tels que les États-Unis devraient agir avant eux et ne le font pas. Cependant, à Durban, les pays émergents, Chine en tête, ont montré des signes d'ouverture et de dialogue, se positionnant en leader dans les négociations internationales. Pour la première fois, la Chine a notamment affiché clairement son intention de s'engager à terme aux côtés des pays développés.

<sup>4</sup> Alliance of Small Island States, en anglais.

## Le résultat : une Plateforme de Durban et beaucoup d'incertitude



### **LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : LA PLATEFORME DE DURBAN POUR UNE ACTION RENFORCÉE**

#### **Un nouveau groupe de travail**

*Le Paquet de Durban entérine la création d'une « Plateforme de Durban pour une action renforcée ». Ce nouveau groupe de travail devra, d'ici fin 2012, prendre le relais du Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme. Il acte un nouveau calendrier de négociations et se fixe pour objectif la conclusion d'un accord mondial d'ici 2015 (au plus tard), pour une entrée en vigueur avant 2020. Cette plateforme devra notamment traiter de la réduction des émissions de GES, de l'adaptation au changement climatique, des financements pour le climat, du développement et du transfert de technologies, de mécanismes de transparence et du renforcement de capacités.*

#### **La forme juridique du futur accord**

*Concernant la forme juridique de l'accord à négocier, trois options ont été retenues :*

- un nouveau protocole ;
- un nouvel instrument juridique ;
- un « résultat partagé ayant une force juridique ». Ce dernier terme est le fruit d'un compromis arraché pendant les derniers instants de la Conférence.

#### **Le fonctionnement de la Plateforme de Durban**

*La Plateforme de Durban portera sur l'ensemble des volets des négociations climatiques, y compris : la réduction des émissions de GES, l'adaptation aux impacts du changement climatique, les financements, le développement et le transfert de technologie, et le renforcement de capacités. Elle s'appuiera sur les soumissions des Parties et sur des informations et rapports fournis par les experts, y compris par le 5<sup>e</sup> rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (Giec), la revue mondiale des émissions entre 2013 et 2015 et le travail des Organes techniques de la Convention.*

### **Le retour de l'approche top-down ?**

La Plateforme de Durban est l'une des décisions les plus importantes de la COP17. Elle permet de lancer un nouveau cycle et ainsi, donne un nouveau souffle aux négociations internationales, qui en avaient bien besoin après l'échec de Copenhague. Tant la décision de Durban que le contenu des discussions pendant la COP17 montrent que les pays acceptent désormais la nécessité de repenser l'architecture climatique internationale. Ils montrent en outre que la ligne de fracture entre pays développés et pays en développement est en train de s'estomper. À Durban, le leadership des pays émergents, Chine en tête, s'est confirmé. Ces derniers acceptent désormais la possibilité d'un accord contraignant incluant tous les pays. Ils entendent négocier avec les pays développés le calendrier et les conditions d'une telle contrainte. Face à cette position des pays émergents, les États-Unis ont été légèrement marginalisés dans les négociations internationales. L'alliance conclue entre l'Union européenne, le Groupe des Aosis et celui des pays moins avancés sur l'augmentation de l'ambition climatique a été un facteur déterminant dans la mise en place de cette plateforme.

En outre, la décision de la COP17 constitue un pas en avant vers un accord mondial de lutte contre le changement climatique construit selon une approche descendante (*top-down*). C'est une première remise en cause bienvenue de l'approche ascendante et volontaire, dite de *pledge and review*, issue de la Conférence de Copenhague. Selon cette approche, chaque pays fixe son propre objectif de réduction des émissions et met ses promesses d'engagement

### ENCADRÉ 3

#### > **La négociation finale sur la Plateforme de Durban**

Le compromis flou trouvé sur la forme juridique du futur accord est le résultat d'une négociation ministérielle de dernière minute, effectuée dans un coin de la salle plénière.

Les principaux éléments de ce compromis sont les suivants :

- une date d'entrée en vigueur de l'accord mondial en 2020 (demande des pays émergents) ;
- un début et une échéance pour le processus de négociation de cet accord fixés respectivement à 2012 et 2015 (demande de l'Union européenne et des pays les plus vulnérables) ;
- un langage faisant référence à l'éventualité d'un protocole ou d'un autre accord juridiquement contraignant (demande de l'Union européenne) ;
- un langage qui fait aussi référence à un résultat « ayant une force juridique » (terme proposé par les États-Unis et jugé satisfaisant par les pays émergents).

sur la table de façon volontaire<sup>5</sup>. Cette approche ascendante aurait pu limiter le rôle des Nations unies à celui d'une simple caisse enregistreuse, répertoriant les actions engagées volontairement par les pays signataires de la Convention sur le changement climatique. L'idée d'un objectif ultime de réduction des émissions défini au niveau mondial se déclinant ensuite par pays est de nouveau sur la table.

### Un chemin encore long et sinueux à parcourir

Malgré ce point positif, la probabilité d'aboutir à un accord fort, tel qu'un protocole ou autre instrument juridiquement contraignant, et commun à tous les pays, reste encore incertaine. Le chemin à parcourir est encore long avant d'atteindre un accord mondial ambitieux, juste et juridiquement contraignant sur le changement climatique. Les principaux blocages des négociations ne sont pas résolus.

La décision de Durban maintient le flou sur la nature juridique du futur accord. Le terme de « résultat partagé ayant une force juridique » est suffisamment large pour contenter tous les pays, et n'en contenter aucun. Il ne préjuge en rien de l'outil qui sera finalement choisi par les États. Dans le pire des cas, il pourrait se réduire à une simple décision politique d'une partie ou de l'ensemble des pays, sans caractère contraignant et ne nécessitant pas de ratification. Dans un tel cas de figure, le Protocole de Kyoto pourrait être renouvelé en parallèle de cet accord politique. Dans le meilleur des cas, la Plateforme de Durban pourrait déboucher sur un accord mondial juridiquement contraignant incluant tous les pays émetteurs. Cet accord se déclinerait soit en protocole (avec éventuellement une fusion avec le Protocole de Kyoto), soit en amendement à la CCNUCC, soit en nouvelle Convention.

Le calendrier fixé pour les négociations dans le cadre de la Plateforme de Durban est un autre élément inquiétant. Selon ce calendrier, l'accord mondial sur le climat devrait entrer en vigueur au plus tard en 2020. Cela ne laisse que peu de chances de maintenir l'augmentation de la température moyenne du globe en deçà de 2°C. En particulier, la période 2012-2020, qui précéderait l'adoption du futur accord, est préoccupante. Alors que l'ensemble des pays devrait agir de manière plus ambitieuse dès aujourd'hui, aucune action n'est prévue pour la réduction des émissions entre 2012 et 2020. Les objectifs de réduction des émissions de GES actuellement sur la table ne seront revus que pour la période après 2020. Or, on sait déjà que ces objectifs nous placent sur une trajectoire d'au moins 3,5°C de réchauffement atmosphérique.

<sup>5</sup> Chetaille A., Gautier, C., « Gouvernance climatique internationale : le rôle des pays en développement en question », Gret-Coordination SUD, Collection *Débats et Controverses*, n° 6, janvier 2012.

rique d'ici la fin du siècle<sup>6</sup>. Le Giec indique qu'il faudrait faire culminer le niveau des émissions mondiales de GES le plus tôt possible pour avoir une chance de limiter le réchauffement climatique en dessous de 2°C<sup>7</sup>.

Dans ce contexte, il est essentiel que les pays esquissent dès 2012 des contours robustes et efficaces pour la Plateforme de Durban, avec un programme de travail à la fois ambitieux et réaliste. Cependant, pour une meilleure efficacité, il faudra prendre le temps de réorganiser les discussions pour aborder les questions de manière plus intégrée et plus transversale. L'objectif immédiat est de ne pas reproduire les erreurs du passé en fragmentant à l'excès les discussions entre les différents thèmes et sous-thèmes des négociations climatiques, comme cela a été le cas dans le Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme (vision partagée, forme juridique, atténuation des émissions, agriculture, Redd+, financement, adaptation au changement climatique, transfert de technologies, renforcement de capacités). Des ponts et des liens doivent être créés entre ces thèmes. C'est le cas, par exemple, de l'usage des sols, qui est responsable d'un tiers des émissions mondiales de GES. Ce sujet était traité jusqu'alors dans plusieurs chapitres des négociations internationales (Redd+, l'agriculture, l'atténuation dans les pays développés et l'adaptation), ce qui ne permet pas son appréhension globale.

En outre, le Paquet de Durban ne permet pas d'avancer sur des éléments clés du futur accord mondial, que sont **la répartition de l'effort entre pays et l'ambition des pays en termes de réductions des émissions de GES**. Ces questions font appel à des notions d'équité.

### À RETENIR... L'accord sur la Plateforme de Durban

#### Les +

- Lancement d'un nouveau processus de négociation en vue d'un accord mondial, englobant tous les pays.
- Un pas vers une approche descendante.
- Des signes d'ouverture de la part des pays émergents.
- Possibilité de « mettre à plat » les négociations et de décloisonner les sujets.

#### Les -

- Une entrée en vigueur en 2020, sans assurance que les engagements de réduction des émissions de GES entre 2012-2020 seront revus à la hausse.
- Incertitude sur la perspective d'obtenir un accord juridiquement contraignant.
- La question clé du niveau d'ambition des pays n'est pas résolue.

## L'équité selon les « Basic »

### Une question récurrente dans les négociations internationales sur le climat

Depuis la signature de la Convention Climat en 1992, l'équité est une question récurrente dans les négociations internationales sur le changement climatique. Depuis 2005, l'objectif des négociations est d'instaurer un nouveau régime climatique adapté à la nouvelle donne géopolitique, qui permette de limiter rapidement les émissions mondiales de GES tout en tenant compte des besoins de développement des pays du Sud. Dans ce contexte, l'équité doit déterminer la clé de répartition de la facture climatique entre les pays.

<sup>6</sup> *Climate Action Tracker*, une étude indépendante, qui repose sur des éléments scientifiques, qui évalue les implications des actions et des engagements de réduction d'émissions de GES des pays [[www.climateactiontracker.org](http://www.climateactiontracker.org)]. PNUÉ, *Bridging the Emissions Gap. A UNEP Synthesis Report*, 2011 [[www.unep.org/pdf/UNEP\\_bridging\\_gap.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf)].

<sup>7</sup> Giec, *4<sup>e</sup> rapport d'évaluation*, 2007 [[www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)].

Si la réflexion sur l'équité n'est pas nouvelle, elle a pris à Durban une dimension inédite. Lors de la COP17, les pays émergents ont accepté de s'engager à partir de 2020 dans un accord mondial « ayant une force juridique », et de le négocier dès 2012. Cette position, qui n'était pas certaine avant Durban, relance les discussions sur l'équité et le partage de l'effort au niveau mondial.

### **Les pays émergents, un groupe hétérogène mais puissant**

À Durban, le Groupe dit du « Basic » (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) a pris une importance croissante dans les négociations internationales. Les Conférences de Copenhague et de Cancun avaient déjà révélé l'hétérogénéité des besoins et des attentes au sein des pays en développement. Les alliances stratégiques ou géographiques à l'intérieur du groupe élargi des pays en développement, le « Groupe des 77 plus la Chine » (G77-Chine : Groupe Afrique, Basic, Aosis, Groupe des pays les moins avancés) ont vu leur rôle s'accroître considérablement dans les négociations internationales, avec une capacité des pays à prendre position collectivement dans le cadre de ces alliances.

Les principaux pays émergents, même s'ils ne fondent pas leurs analyses sur des paramètres identiques et présentent des niveaux de développement très inégaux, partagent une vision et un intérêt commun d'insister sur la responsabilité historique des pays développés. Désormais, il est certain qu'ils pèseront fortement sur le devenir des négociations climatiques.

À Durban, la Chine a montré des positions progressistes et une volonté claire de contribuer à l'effort mondial de réduction des émissions. Elle l'a fait d'abord par intérêt national, mais aussi, en trame de fond, pour influencer la position des États-Unis. Ses objectifs dépassent sans doute les seules préoccupations climatiques : les échanges commerciaux sont également un enjeu important pour la Chine. À travers ses positions progressistes, la Chine flirte avec le risque de rompre la cohésion du Groupe des Basic, et de devoir assumer seule un leadership qui l'exposerait trop tôt.

Le Brésil présente des positions parfois ambiguës. À Durban, il a, une fois de plus, bénéficié des atouts de ses négociateurs hautement formés sur ce tout qui pourrait réduire les avantages comparatifs du pays en termes d'échanges commerciaux et de souveraineté sur ses richesses naturelles.

L'Inde, désormais convaincue de la nécessité d'avancer, n'a cependant pas manqué de rappeler avec véhémence, et jusqu'aux dernières heures de la Conférence, la nécessité du respect des principes d'équité et de « responsabilités communes, mais différenciées ».

La question qui se pose désormais est de savoir comment différencier ces pays de manière formelle dans le cadre du partage des efforts, tant vis-à-vis des autres pays en développement qu'à l'intérieur du groupe des pays émergents. Si la Chine et l'Inde jouent un rôle de plus en plus important dans la politique internationale de lutte contre le changement climatique, elles ne présentent pas du tout le même niveau de développement. La population de l'Inde est encore majoritairement pauvre et le pays défend avant tout son droit au développement. À terme, une distinction entre l'Inde et la Chine devra probablement s'opérer.

### **Le développement, au cœur des débats sur l'équité**

Il serait prudent, cependant, de ne pas minimiser les revendications longtemps retenues de reconnaissance et de dignité de populations entières dans les pays du Sud. Leur soif de développement n'a d'égal que leur frustration de ne pouvoir atteindre une vie digne et un niveau de développement qu'ils estiment parfois confisqué par d'autres – et qui s'invitent de surcroît dans leur quotidien via les moyens de communication modernes. Les modes de production et de consommation dominants au Nord sont désormais questionnés collectivement, à l'aune de préoccupations liées à l'intérêt général. Il faudra donc s'attendre à ce que s'expriment, dans les négociations climatiques, des exigences – voire des injonctions – de la part des pays en développement. Les pays développés feraient bien de s'y préparer.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les pays du Basic, réunis à Delhi en février 2012 pour débattre des résultats de Durban, aient dénoncé la décision du Canada de se retirer du Protocole de Kyoto. Il n'est pas étonnant non plus que ces pays mettent en doute la sincérité des pays développés, qui appellent à l'adoption d'un accord mondial via un nouveau processus de négociation, mais peinent à revoir leurs propres objectifs de réduction d'émissions à la hausse. Les pays du Basic ont aussi rappelé à Delhi que « l'équité, le commerce et les droits de propriété intellectuelle relatifs aux technologies » étaient les conditions *sine qua non* de leur engagement futur. Des sujets sur lesquels ils estiment que le traitement dont ils bénéficient actuellement n'est pas équitable.

Les pays développés devraient sans doute se résoudre à l'idée que leurs objectifs de réduction d'émissions de GES ne constituent qu'un « ticket d'entrée », néanmoins nécessaire, dans des négociations climatiques où de nombreux autres engagements de leur part seront attendus. Ces engagements sont liés aux actions de développement sobre en CO<sub>2</sub> et résilient que les pays développés faciliteront dans l'ensemble des pays en développement, et notamment dans les pays émergents, à travers un soutien technique et financier, un transfert accru de technologies, etc.

La période qui s'ouvre aujourd'hui et durera jusqu'en 2015 sera le creuset d'une nouvelle architecture mondiale du climat. Elle déplacera probablement les lignes de force entre pays.

## La réduction des émissions au niveau mondial : tout reste à faire !

Depuis 2007, l'ensemble des pays signataires de la Convention Climat négocient, en parallèle du Protocole de Kyoto, sur leurs actions et leurs nouveaux objectifs de réduction d'émissions de GES. Ces discussions ont lieu dans le cadre du Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme. Ce processus a permis d'inclure, dans les négociations, les pays qui n'ont pas ratifié le Protocole (les États-Unis), qui en sont sortis (le Canada depuis janvier 2012), ainsi que les pays en développement, qui ne sont soumis à aucune obligation sous le Protocole.

À Copenhague, en 2009, plusieurs pays développés avaient fait des annonces unilatérales d'objectifs volontaires et non contraignants de réductions de leurs émissions. Ces objectifs ont été entérinés dans le cadre des Nations unies à travers les Accords de Cancun, en 2010. À partir de ce constat, les ONG attendaient à Durban que ces engagements soient complétés et revus à la hausse.

## Nos attentes : combler le fossé entre les engagements actuels des pays et les projections de la science

Plusieurs rapports internationaux, dont le « Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions » du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)<sup>8</sup>, ont été publiés en 2010 et 2011 afin d'alerter la communauté internationale. Ils ont montré que les objectifs de réduction d'émissions de GES affichés par les pays à l'horizon 2020 ne seront pas suffisants pour maintenir la planète sur une trajectoire de réchauffement de moins de 2°C<sup>9</sup>. Les objectifs annoncés par les pays nous conduiraient à une élévation des températures de 3°C ou 4°C, voire plus. Autrement dit, à un niveau

<sup>8</sup> Résumé en français : PNUE, *Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions*, 2010 [[www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/Emissions\\_Gap\\_TECHNICAL\\_SUMMARY\\_French.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/pdfs/Emissions_Gap_TECHNICAL_SUMMARY_French.pdf)].  
Rapport complet : PNUE, *Emissions Gap Report*, 2010 [[www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/)].

Rapport de mise à jour : PNUE, *Bridging the Emissions Gap. A Synthesis Report*, 2011 [[www.unep.org/pdf/UNEP\\_bridging\\_gap.pdf](http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf)].

<sup>9</sup> Voir également : *Climate Action Tracker* [[www.climateactiontracker.org](http://www.climateactiontracker.org)].

inacceptable pour la plupart des populations vulnérables de notre planète. La trajectoire de moins de 2°C est pourtant la seule qui laisse une chance sur deux d'éviter des impacts dévastateurs du changement climatique, comme le rappellent les scientifiques. Dans ce contexte, les pays se devaient d'accorder une place importante à la nécessité de combler le fossé entre leurs engagements actuels de réduction d'émissions de GES et les conclusions scientifiques. Il était également primordial que soit fixé à Durban un objectif de long terme pour la réduction des émissions de GES, qui englobe tous les pays. Selon les scientifiques, il serait nécessaire de réduire les émissions de GES au niveau mondial d'au minimum 80 % en 2050, par rapport à 1990.

Enfin, les États Parties se devaient de fixer à la COP17 la date à laquelle les émissions mondiales de GES culmineront. Ce « pic » des émissions mondiales doit permettre d'enclencher le plus rapidement possible une transition vers un développement sobre en carbone dans l'ensemble des pays. La plupart des scénarii conduisant à une limitation du réchauffement planétaire en deçà de 2°C, montrent un pic des émissions entre 2010 et 2020<sup>10</sup>. Les ONG avaient demandé à ce que ce pic des émissions au niveau mondial ait lieu en 2015.

## Le résultat : Durban, loin de l'ambition nécessaire



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : L'ATTÉNUATION DES ÉMISSIONS DE GES

- **Reconnaissance par la COP du fossé** entre les trajectoires d'émissions conseillées et les objectifs actuels de réduction d'émissions.
- **Invitation des pays à soumettre d'ici le 5 mars 2012** des informations relatives aux conditions et hypothèses sur leurs objectifs chiffrés de réduction des émissions (année de référence, réduction par rapport à l'année de référence, gaz à effet de serre concernés, secteurs couverts, etc.).
- **Planification d'ateliers** pour mieux comprendre les engagements des Parties ainsi que les moyens pour les rehausser, à partir des données fournies par les pays. Le premier atelier aura lieu dès la première intersession de Bonn en juin 2012.

Aujourd'hui, nous faisons tous le constat que nous sommes loin de l'ambition nécessaire pour enclencher une rupture dans la croissance des émissions mondiales de GES. À Durban, les pays ont reconnu l'existence de ce fossé entre les trajectoires scientifiques et les objectifs actuels des pays, ce qui est un point positif. Cependant, cette reconnaissance ne suffit pas. La Conférence de Durban n'a débouché sur aucune action concrète pour réduire les émissions. Seules des actions à la marge sont actées, avec la planification d'ateliers d'échange pour mieux comprendre les engagements des Parties et les moyens de les rehausser.

Cette décision révèle à nouveau le manque d'ambition des pays en matière d'atténuation des émissions, tout comme leur incapacité à prendre au sérieux les alertes des scientifiques. Dans les pays développés, cela s'explique tant par un manque de courage politique que par un refus d'admettre qu'une action climatique ambitieuse mise en œuvre dès aujourd'hui coûterait beaucoup moins cher que l'inaction. Elle permettrait la création d'emplois, des économies sur la facture énergétique, de l'innovation et de la compétitivité, des économies sur les frais de santé, etc.

## Ne pas repousser à 2020 ce que l'on devrait faire dès aujourd'hui

À l'avenir, la question de l'atténuation des émissions au niveau mondial va être négociée dans le cadre de la Plateforme de Durban. Le Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme devrait prendre fin en décembre 2012. Or, un glissement de calendrier pourrait

<sup>10</sup> Giec, 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation, 2007 [[www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)].

bien s'opérer : les pays risquent de repousser à 2020, voire au-delà, la révision à la hausse de leurs efforts d'atténuation d'émissions, en fonction du calendrier de la Plateforme. Or, il ne faudrait pas sous-estimer les risques d'une telle tendance des pays à repousser éternellement toute décision concrète en termes d'objectifs de réduction d'émissions de GES. Chaque année, le coût de l'inaction devient plus lourd. Il est donc indispensable que les pays adoptent rapidement des engagements plus ambitieux de réduction de leurs émissions de GES.

C'est pourquoi, dès 2012, la question de l'atténuation des émissions devra attirer l'attention des négociateurs et des décideurs politiques. À ce titre, l'Union européenne peut se montrer pionnière, en adoptant dès aujourd'hui un objectif de réduction de ses émissions de GES d'au moins 30 % à l'horizon 2020, par rapport à 1990. Comme le rappellent les chercheurs et la société civile, un tel objectif servirait – plutôt que ne desservirait – les intérêts économiques, sociaux et environnementaux de l'Union<sup>11</sup>.

### Revoir l'ambition climatique à la hausse dans les négociations internationales

En 2012, les pays doivent aussi reconnaître que les négociations internationales, comme les décisions qui en ressortent, ont un impact direct sur le fossé qui sépare actuellement les engagements des pays et les trajectoires communiquées par les scientifiques. Comme le montre le PNUE, plusieurs éléments du débat international sur l'atténuation des émissions auront un impact direct sur l'ambition climatique<sup>12</sup> :

- les engagements de réduction d'émissions de GES choisis par les pays ;
- les mesures utilisées par les pays pour atteindre leurs objectifs ;
- les règles de comptabilisation adoptées pour l'usage des sols, le changement d'usage des sols et la foresterie (LULUCF) ;
- les règles concernant le report et l'utilisation, d'une période à une autre, des excédents de quotas d'émissions accumulés par les pays ;
- la comptabilisation des crédits d'émissions issus des mécanismes de flexibilité (dont le MDP) ;
- le contrôle des fuites de carbone ;
- les financements internationaux à court, moyen et long termes.

Pour chacun de ces éléments, les pays devront revoir leur ambition à la hausse.

#### À RETENIR... L'atténuation des émissions à Durban

##### Les +

- Reconnaissance du fossé entre les trajectoires d'émissions conseillées et les objectifs de réduction des pays à l'heure actuelle.
- Des ateliers de travail sont lancés pour mieux comprendre les engagements des Parties.

##### Les -

- Absence de décision sur la date du pic des émissions de GES mondiales.
- Aucune action concrète et ambitieuse pour remédier au fossé entre les trajectoires d'émissions et les objectifs actuels.
- Faible probabilité d'une révision des objectifs de réduction avant 2020.

<sup>11</sup> Voir par exemple le document réalisé par le Réseau action climat France (RAC-F) sur les bénéfices socio-économiques d'un passage à un objectif de réduction des émissions de GES de -30 % en 2020 par rapport à 1990 (au lieu de -20 % actuellement) : RAC-F, *Objectif climat -30 % : le choix gagnant pour la France I*, 2011 [[www.rac-f.org/IMG/pdf/30-BAT-BD.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/30-BAT-BD.pdf)].

<sup>12</sup> Soumission du PNUE à la CCNUCC, basée sur son *Emission Gap Report* de 2010 et de sa révision en 2011.

## La poursuite du Protocole de Kyoto comme accord intérimaire

Le Protocole de Kyoto, adopté en 1997, est entré en vigueur en 2005. Les pays développés se sont alors engagés pour une première période de mise en œuvre de sept ans, dite « période d'engagement », dans le jargon des négociations climatiques. Celle-ci s'achevant le 31 décembre 2012, les États Parties au Protocole devaient décider à Durban de s'engager dans le cadre d'une nouvelle période, dont la durée devait être déterminée à la COP17. Un tel engagement était indispensable pour donner un second souffle au Protocole de Kyoto. Ce dernier risquait de disparaître en cas d'échec.

### Nos attentes : garder le Protocole en vie !

À Durban, il était important de conserver les acquis du Protocole de Kyoto pour en faire la fondation du futur accord « post 2020 » sur le climat, en renforçant et en élargissant ces acquis à l'ensemble des pays émetteurs. Les ONG et les pays en développement insistent régulièrement sur la nécessité de préserver le cadre juridique *contraignant* créé par le Protocole de Kyoto. Le Protocole est à l'origine du régime international le plus sophistiqué sur le plan juridique parmi les accords multilatéraux sur l'environnement. Certes, il ne couvre plus qu'une faible partie des émissions mondiales de GES (moins de 20 %). Cependant, il est la garantie d'une dose de confiance dans les négociations internationales. Les pays en développement voient dans le Protocole de Kyoto **un symbole fort** : son abandon leur aurait envoyé des signaux très négatifs. Outre son caractère obligatoire et contraignant pour les pays qui l'ont ratifié, il permet de financer de façon pérenne et prévisible des actions en matière d'adaptation dans les pays en développement les plus vulnérables face au changement climatique. En effet, le Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto pour les pays en développement est alimenté par un prélèvement automatique opéré sur les revenus de la vente de crédits carbone issus du Mécanisme de développement propre (MDP). Enfin, la poursuite du Protocole devait conforter l'Union européenne dans son rôle de leader, car l'Union a été un acteur historique de l'adoption et de la mise en œuvre du Protocole.

Les débats de la COP17 sur le Protocole de Kyoto devaient permettre de s'accorder sur de **nouveaux objectifs chiffrés de réduction d'émissions de GES des pays développés** dans le cadre d'une deuxième période d'engagement. Les pays devaient aussi fixer les règles de fonctionnement de cette deuxième période, afin de garantir le respect de *l'intégrité environnementale*<sup>13</sup>.

Pour être pleinement effective, la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto doit se concrétiser par l'adoption d'un ensemble d'amendements au Protocole. Il s'agit de modifier l'« Annexe B » du Protocole, qui contient les objectifs chiffrés de réductions d'émission de GES des pays développés. Doivent y être inscrites, en fonction de l'accord trouvé entre les Parties, des modifications concernant : les pays membres, les objectifs chiffrés de chaque pays, ainsi que la durée des engagements. Chaque amendement nécessite une ratification par les pays signataires.

À Durban, l'Union européenne devait jouer un rôle central, étant le principal moteur du Protocole de Kyoto depuis son origine. Cependant, lors du Conseil des ministres de l'Environnement de l'Union européenne d'octobre 2011, le Bloc des 27 avait conditionné son réengagement à l'ouverture d'un processus de négociation parallèle au Protocole de Kyoto, plus large et engageant tous les pays émetteurs.

---

<sup>13</sup> On entend par « intégrité environnementale » le fait que les objectifs chiffrés de réduction des émissions des États Parties au Protocole correspondent à des réductions d'émissions de GES réelles dans l'atmosphère et ne se résument pas à des jeux de comptabilisation et autres réductions factices.

Depuis le début de l'année 2012, le Canada ne fait plus partie du Protocole de Kyoto. Il avait déjà annoncé en 2011 sa sortie du Protocole. Le Japon et la Russie avaient également fait savoir en amont du sommet de Durban qu'ils ne souhaitent pas se réengager pour une deuxième période de mise en œuvre, arguant d'un déséquilibre avec les autres nations, tant industrialisées (États-Unis) qu'émergentes (Chine, Inde, Brésil notamment). En réalité, les décisions du Canada, du Japon et de la Russie s'expliquent plutôt par leur incapacité à respecter leurs engagements sous le Protocole de Kyoto lors de la première période.

## Le résultat : un Protocole de Kyoto sous perfusion



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : LE FUTUR DU PROTOCOLE DE KYOTO

#### *Une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto*

- *La deuxième période d'engagement devrait commencer au 1<sup>er</sup> janvier 2013 afin d'éviter toute césure entre cette dernière et la première période prenant fin le 31 décembre 2012.*
- *La durée de cette seconde période n'est pas encore actée. Elle sera de 5 ou 8 ans. Cette décision devant être prise à la prochaine session intermédiaire de négociations en juin 2012 à Bonn.*
- *Des ébauches d'amendements à l'Annexe B du Protocole de Kyoto ont été proposés à Durban. Dans la décision finale, les pays en « prennent note ». Ces amendements contiennent des options qui n'ont pas été tranchées et devront l'être impérativement en 2012. Les pays souhaitant se réengager doivent soumettre leurs objectifs de réduction pour la deuxième période avant le 28 février 2012, puis sous la forme de QELRO<sup>14</sup> (Objectifs chiffrés de réduction et de limitation des émissions) avant le 1<sup>er</sup> mai 2012.*

#### *La continuation des mécanismes de flexibilité du Protocole*

- *Les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto sont maintenus. Ils permettront aux pays développés de continuer à effectuer une partie de la réduction de leurs émissions de GES dans les pays en développement, afin de respecter leurs objectifs nationaux contraignants, même si leurs objectifs ne sont pas encore actés à ce jour.*

#### *Un nouveau gaz à effet de serre dans le panier de Kyoto*

- *Le « panier » des GES comptabilisés dans le cadre du Protocole de Kyoto a été élargi au NF3 (tri-fluorure d'azote) qui a un pouvoir de réchauffement atmosphérique 17 000 fois supérieur au CO<sub>2</sub>.*

Malgré les avancées de Durban, de nombreuses inquiétudes et incertitudes demeurent quant à la poursuite et, surtout, au renforcement du Protocole de Kyoto. Les décisions de Durban laissent de nombreuses questions en suspens. En 2012, lors de la COP18 de Doha (Qatar), il faudra s'assurer que la deuxième période d'engagement ne soit pas qu'une déclaration d'intention. Il est indispensable qu'elle ait une force juridique et qu'elle fasse l'objet d'une ratification par les organes législatifs nationaux des pays qui se réengagent.

Concernant les règles de fonctionnement du Protocole de Kyoto, la principale décision de Durban concerne les émissions de GES liées à l'utilisation des terres et à la foresterie (LULUCF)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives* en anglais.

<sup>15</sup> LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry* en anglais) : LULUCF est l'équivalent du mécanisme Redd+ dans les pays développés signataires du Protocole de Kyoto. Il consiste en un ensemble de règles permettant d'encadrer la comptabilisation, par les pays membres du Protocole, de leurs émissions de GES issues du secteur forestier et de l'affectation des terres. À travers LULUCF, les pays peuvent obtenir des crédits carbone qui entrent en compte dans le respect de leurs obligations de réduction d'émissions de GES. Par exemple, si la Norvège reboise plus qu'elle ne déboise, elle en tire un solde excédentaire de quotas d'émissions dans le secteur, qu'elle peut utiliser pour compenser, dans sa comptabilisation générale, les émissions de ses industries.

L'obtention d'une décision sur ce sujet a permis de faire avancer l'ensemble des négociations, y compris sur l'adoption d'une seconde période d'engagement sous le Protocole de Kyoto. Cependant, les règles définies portent atteinte à l'intégrité environnementale du Protocole. En effet, les pays développés auront la possibilité de choisir les émissions positives ou négatives (c'est-à-dire la séquestration) à prendre en compte pour comptabiliser les émissions de GES de ce secteur (hors foresterie), par rapport à un scénario tendanciel. Cela signifie qu'ils ne compteront vraisemblablement que les émissions qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs.

D'autre part, aucune décision n'a été prise concernant le report et l'utilisation, lors de la deuxième période d'engagement du Protocole, de l'excédent de quotas d'émissions de GES résultant de la première période. En effet, certains pays n'ont pas utilisé tous leurs quotas d'émissions, soit parce qu'ils ont fait des efforts conséquents de réduction de leurs émissions, soit à cause de la crise économique que les pays du Nord traversent depuis 2008, ou bien (le plus souvent) parce qu'ils avaient reçu dès le début une quantité surévaluée de quotas. C'est ce qu'on appelle « **l'air chaud** » (*hot air*) dans le jargon des négociations. C'est le cas des pays d'Europe de l'Est en transition, dont la désindustrialisation après la chute du Bloc de l'Est a causé la baisse de leurs émissions, mais pour qui l'année de référence est restée 1990. Cette question, technique en apparence, du report et de l'utilisation des excédents de quotas d'émissions est en réalité cruciale pour la préservation du climat. On estime que cet excédent d'émissions se situe entre 9 et 13 gigatonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> (GteCO<sub>2</sub>). Pour comparaison, les objectifs de réduction d'émissions de l'ensemble des pays développés d'ici 2020 sont de 18 GteCO<sub>2</sub> ! Il est donc indispensable de limiter au maximum le report et l'utilisation de ce surplus pour garantir de réelles réductions d'émissions de GES lors de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. ●

> **FIGURE 1. Participation des pays à la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto**

| Ont manifesté leur volonté de se réengager  | Pourraient se réengager, sans avoir donné de garantie ferme                               | Ont annoncé qu'ils ne se (ré)engageraient pas   |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Union européenne (-20 %/-30 %)</li> <li>● Norvège (-30 %/-40 %)</li> <li>● Islande (-15 %/-30 %)</li> <li>● Liechtenstein (-20 %/-30 %)</li> <li>● Ukraine (-20 %)</li> <li>● Kazakhstan (-15 % par rapport à 1992)</li> <li>● Croatie (-5 %)</li> <li>● Belarus (-5 %/-10 %)</li> <li>● Monaco (-30 %)</li> <li>● Suisse (-20 %/-30 %)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Australie</li> <li>● Nouvelle-Zélande</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Japon</li> <li>● Russie</li> <li>● Canada</li> <li>● États-Unis</li> </ul> |

**ENCADRÉ 4**

> **Les avancées de Durban sur le Mécanisme de développement propre**

La prolongation du Protocole de Kyoto pour une deuxième période d'engagement permet de conserver les mécanismes de flexibilités du Protocole, dont le Mécanisme de développement

propre (MDP). Elle donne ainsi plus de visibilité aux acteurs présents sur le marché du carbone.

La décision de Durban comprend une révision des modalités de mise en œuvre du mécanisme, encourageant les pays à améliorer la structure, l'équité et l'efficacité du MDP. Ainsi, la décision de Durban vise à accroître le nombre de

projets dans les pays les moins avancés, et en particulier les pays africains, qui ont été sous-représentés dans le développement de projets MDP.

Le Paquet de Durban propose aussi de développer les Programmes d'activités (*Programmes of Activities – PoA*) dans le cadre du MDP. Cette branche du mécanisme, également appelée « MDP programmatique », permet d'agréger des micro-projets dans le cadre d'un programme de développement sobre en CO<sub>2</sub>. La décision de Durban demande au Conseil exécutif du MDP d'améliorer et de faciliter les procédures et les normes pour l'accès au MDP programmatique. C'est une décision positive car le MDP programmatique, qui connaît actuellement un fort développement, pourrait contribuer à ce que davantage de projets MDP soient mis en œuvre dans les pays moins avancés, favorisant ainsi un développement sobre en carbone dans ces pays. Certains affirment en effet que le MDP programmatique présente un potentiel de développement durable plus élevé que les projets MDP traditionnels.

Cependant, d'autres décisions prises sur le MDP à Durban posent problème :

- la COP17 a adopté des procédures laxistes (notamment sur la question du suivi) pour

encadrer le déploiement dans les pays en développement de la technologie de Capture et de stockage du carbone (CSC), qui reste pourtant expérimentale. L'inclusion dans le MDP de cette technologie avait été actée lors de la COP16 de Cancun ;

- si aucun nouveau projet d'hydrofluorocarbures (HFC)<sup>16</sup> n'est désormais éligible au MDP, les projets existants portant sur ces GES sont toutefois autorisés à générer, à nouveau, des crédits carbone. Ces projets sont cependant exclus des marchés d'échanges de quotas européens et australiens.

Enfin, un certain nombre de points à l'agenda de Durban étaient particulièrement importants pour les ONG de solidarité internationale et la société civile, mais n'ont pas été approuvés :

- les ONG souhaitaient qu'une procédure d'appel soit rendue possible pour les membres de la société civile une fois qu'un projet MDP a été enregistré, par exemple lorsqu'elles estiment que celui-ci viole les droits de l'homme. Cette disposition n'a pas été acceptée par la COP17 ;
- la COP17 n'a pas décidé de l'amélioration de la procédure de consultation des populations impactées par un projet MDP.

## À RETENIR... Le protocole de Kyoto à Durban

### Les +

- Une deuxième période d'engagement actée.
- L'Union européenne qui réaffirme progressivement son rôle de leader.
- La poursuite des mécanismes de flexibilité, et notamment du MDP et des programmes d'activités.
- Un nouveau gaz réglementé par le Protocole.

### Les -

- De très mauvais élèves : Canada, Russie, Japon (et États-Unis).
- L'incapacité des pays à se mettre d'accord sur les amendements au Protocole concernant leurs objectifs de réduction des émissions.
- L'incapacité des pays à se mettre d'accord sur la durée de la 2<sup>e</sup> période.
- Le flou sur les modalités opérationnelles de la deuxième période d'engagement.

<sup>16</sup> La majeure partie des premières vagues de projets MDP développés dans les pays en développement et émergents (essentiellement en Chine) portaient sur ce type de gaz et de technologies, à la rentabilité financière et carbone particulièrement élevée et accessible.



## PARTIE 2

# Les financements pour le climat : un Fonds vert sans carburant

La Conférence de Cancun a marqué une étape importante dans le débat sur les financements pour le climat, avec l'adoption des principes directeurs du Fonds vert. Ce Fonds a été créé au sommet de Cancun en 2010 pour accueillir une partie des 100 milliards de dollars par an qui doivent être mobilisés par les pays développés d'ici 2020 pour répondre aux besoins de financement des pays en développement.

Cependant, les modalités d'allocation des financements, les instruments financiers qui seront utilisés par le Fonds, ou encore sa gouvernance restaient entièrement à préciser. Un Comité transitoire a été chargé de soumettre des propositions sur ces différents points en vue d'une décision par la COP17 à Durban.

À Durban, les gouvernements ont évité le pire et ont adopté le rapport du Comité, qui constitue l'une des quatre décisions majeures du paquet de Durban. Ils ont ainsi avancé sur l'institutionnalisation du Fonds vert, qui toutefois ne sera pas opérationnel avant 2013 ou 2014. Cependant, les questions concrètes demeurent : quelles sources pérennes et prévisibles seront utilisées pour abonder ce Fonds sur le long terme ? Une nouvelle fois, les pays échouent à trancher cette question, pourtant essentielle.

## Fonds vert pour le climat : mettre le starter !

Suite à l'adoption du Fonds vert à Cancun, un « **Comité transitoire** » de quarante pays a été constitué pour faire des propositions à la COP sur l'architecture et la gouvernance du Fonds avant fin 2011. La tâche était importante : en moins d'une année, le Comité devait poser les fondations du Fonds vert et assurer son opérationnalisation dès 2012.

Le Comité s'est réuni quatre fois en 2011 pour décider collectivement des principes de gouvernance du Fonds vert et répondre à des questions essentielles telles que le lien entre le Fonds vert et la Conférence des Parties (en tant qu'organe décisionnel de la Convention), les modalités d'accès aux financements, les types d'action qui seront financées (projets, programmes, politiques), le rôle du secteur privé, ou encore les modalités de suivi-évaluation des actions.

Après un processus houleux, le comité transitoire a fini par remettre son rapport à la COP. L'enjeu était que ce rapport soit adopté pour que le Fonds vert soit opérationnel dès 2012. À Durban, le rapport a été âprement discuté, sans finalement être réouvert.

## Nos attentes : assurer une gouvernance innovante, efficace et équitable du Fonds vert

Au cours de l'année 2011, le Comité transitoire a travaillé pour remettre un texte à la COP pour adoption éventuelle. Cependant, à quelques semaines de la Conférence de Durban, lors de la dernière réunion du Comité transitoire au Cap (Afrique du Sud), des divergences ont émergé entre les pays alors que le texte préparé pendant l'année faisait *a priori* consensus (cf. Encadré 5).

L'Arabie Saoudite s'est opposée – pour des raisons tactiques – à la transmission du texte à la COP. En outre, elle estimait que ses intérêts nationaux d'économie basée sur l'exploitation du pétrole n'étaient pas suffisamment reflétés dans le texte. Les États-Unis avaient aussi exigé que le texte respecte deux demandes majeures : d'une part, ils refusaient que le Fonds vert soit rattaché à la CCNUCC et lui soit redevable. D'autre part, ils exigeaient que le secteur privé joue un rôle pivot au sein du Fonds et qu'il dispose d'un accès facilité aux financements. Sur la base des demandes des États-Unis, un texte de compromis avait été mis sur la table, dans lequel les pays en développement avaient cédé sur la question du rôle du secteur privé. Malgré ce compromis, les États-Unis n'ont pas accepté le rapport du Comité transitoire issu de la réunion du Cap. Compte tenu de ces désaccords sur le rapport, le texte a été communiqué à la COP17 avec la mention « absence d'accord ». À Durban, la question se posait donc de savoir si les pays allaient reprendre leurs négociations sur ce texte, ou bien accepter de l'adopter tel quel.

Pour Coordination SUD, l'enjeu était qu'une gouvernance innovante, efficace et équitable soit proposée pour le Fonds vert, en s'inspirant des enseignements de plusieurs décennies du financement du développement. Plus précisément, il était essentiel que cette gouvernance :

- mette sur un pied d'égalité les donateurs et les bénéficiaires ;
- favorise une appropriation nationale des financements et des actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ;
- s'appuie sur des processus multi-acteurs et participatifs ;
- alloue des enveloppes nationales en fonction des priorités et stratégies établies par les pays ;
- implique la société civile dans les processus de décision ;
- permette de capitaliser, reproduire et amplifier les bonnes pratiques, dont les savoirs traditionnels et locaux.

### ENCADRÉ 5

#### > Les attentes des pays vis-à-vis du Fonds vert pour le climat à Durban

– **Pour les pays en développement bénéficiaires des financements**, le Fonds vert doit combler les injustices et déséquilibres des Fonds existants en matière de changement climatique, en ciblant les besoins d'adaptation des pays les plus pauvres. Il doit fournir des financements sous forme de dons et de fonds publics en priorité, ainsi qu'un accès plus démocratique, direct et simplifié aux financements pour les Pays les moins avancés. Ces derniers exigeaient également que le Fonds soit rattaché à la CCNUCC

pour en assurer une gouvernance démocratique à 192 pays.

– **Pour les pays développés et donateurs**, le Fonds vert doit compléter et harmoniser les fonds existants mais sans se superposer aux autres. Autrement dit, il doit s'inscrire dans le paysage financier existant, en étant éventuellement rattaché à une institution existante. L'objectif est d'accroître l'efficacité et l'effet de levier sur les investissements du secteur privé. Selon ces pays, une grosse partie des financements publics disponibles serait utilisée pour attirer les financements privés, maximisant ainsi l'effet de levier.

## Le résultat : un fonds innovant sur le papier

Compte tenu des désaccords entre pays sur le rapport du Comité transitoire, le Fonds vert a occupé le devant de la scène pendant une partie des négociations de Durban. En particulier, les débats ont porté longuement sur la marche à suivre, à savoir entériner le rapport du comité ou le rouvrir. L'Union européenne et une majorité de pays en développement ont appelé à une adoption en l'état du rapport du Comité transitoire, aussi imparfait soit-il. Les questions demeurant à régler seraient renvoyées au futur Conseil d'administration du Fonds. Pour d'autres blocs de pays, tels que les pays de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (dite l'« Alba<sup>17</sup> ») ou les États-Unis, le rapport n'était pas acceptable et devait être rouvert, mais pour des raisons différentes. Dans le cas de l'Alba, l'absence de personnalité juridique accordée au Fonds était problématique car elle signifiait notamment l'impossibilité de mettre en place une procédure d'accès direct<sup>18</sup>. En outre, les pays de l'Alba estimaient que le lien entre l'organe décisionnel de la Convention Climat (la COP) et le Fonds vert était trop faible. Ils plaidaient pour une plus grande redevabilité du Fonds vert à la COP (cf. Encadré 5). À l'inverse, les États-Unis jugeaient que le lien entre le Fonds et la COP était trop fort. Enfin, la question du rôle du secteur privé et de la place des financements privés a fait couler beaucoup d'encre pendant l'année 2011 et pendant la COP17.

Finalement, dans les derniers instants des négociations, le rapport du Comité transitoire a été adopté dans sa version issue de la réunion du Cap. De justesse, cette décision a institutionnalisé le Fonds vert. Elle n'est pas tant le résultat d'une satisfaction partagée par tous les pays que celui d'une forte pression politique imposée sur les pays qui faisaient blocage. En effet, l'Afrique du Sud, pays hôte de la Conférence, avait à cœur que le rapport du Comité transitoire soit adopté à Durban. Cela garantissait au moins un succès symbolique à la COP17.



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

#### Adoption du rapport du Comité transitoire

- **Objectifs et principes directeurs** : le Fonds vert poursuivra une approche basée sur les besoins des pays et l'implication des parties prenantes et institutions pertinentes. Il devra opérer de façon transparente, en assurant la redevabilité, l'efficacité et l'efficience de ses actions.
- **La gouvernance et dispositifs institutionnels** : le Fonds vert rendra officiellement des comptes à la CCNUCC, même si le lien n'est encore pas tout à fait clair. Les ONG et le secteur privé ont obtenu un rôle d'observateur au Conseil d'administration. Le Conseil sera chargé notamment d'approuver les financements en lien avec les principes, critères et modalités opérationnelles du Fonds et de développer des clauses de sauvegarde environnementale et sociale et des critères d'accréditation des entités nationales de mise en œuvre du Fonds. Il sera également doté d'un secrétariat et d'un organe fiduciaire.
- **Les modalités opérationnelles** : le Fonds vert devra développer des procédures afin d'assurer la complémentarité entre les activités du Fonds et les activités d'autres mécanismes de financements et institutions de financement bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Deux guichets de financement thématiques sont identifiés pour le moment, l'un pour l'adaptation et l'autre, pour l'atténuation. Mais d'autres guichets pourront être créés si besoin (par exemple, une fenêtre Redd+). Le Fonds appuiera des projets et .../...

<sup>17</sup> Bolivie, Venezuela, Équateur, Nicaragua, Cuba, Saint-Vincent et Grenadines, Dominique, Antigua et Barbuda.

<sup>18</sup> La personnalité juridique d'un Fonds garantit sa capacité à conclure des accords et conventions avec des organisations internationales, régionales et nationales, de signer des contrats avec des entités nationales de mise en œuvre, ce qui est essentiel dans le cadre de l'accès direct, ainsi qu'avec son organe fiduciaire. La personnalité juridique a également un impact sur les types d'instruments financiers utilisés. Avoir la personnalité juridique signifie être en mesure de prêter et d'emprunter de l'argent ou de proposer des garanties. Cela a aussi un impact sur les modalités administratives, car la personnalité juridique confère la capacité d'être employeur, d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers, d'engager des poursuites judiciaires, le cas échéant.

programmes en lien avec les stratégies et plans nationaux sur le climat (mesures d'atténuation nationales, programmes d'action sur l'adaptation, etc.). L'accès aux financements pourra se faire via des entités de mise en œuvre nationales, régionales et internationales. Le Fonds proposera également une « facilité » pour attirer le secteur privé. En matière d'adaptation, le Conseil devra prendre en compte les besoins des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique, y compris les petits États en développement insulaires, les pays les moins avancés et l'Afrique. Des enveloppes minimum devront leur être accordées. Des procédures simplifiées seront prévues pour les financements d'action de petite échelle.

- **Les instruments financiers** : les financements pourront être versés sous forme de dons et de prêts. Des facilités pourront être mises en place pour lever de nouvelles sources de financement (garanties de prêt, par exemple).
- **Suivi-évaluation** : les projets et programmes financés par le Fonds feront l'objet de suivis réguliers (efficacité, efficience, impacts). L'implication des parties prenantes dans le suivi sera encouragée. Des évaluations indépendantes de la performance du Fonds seront effectuées. Elles permettront notamment de tirer des leçons des actions financées et de les diffuser.

#### **Les étapes et les dispositions intérimaires qui doivent prendre fin à la COP19, en 2013**

- Constitution du Conseil d'administration.
- Création du secrétariat intérimaire soutenu par le secrétariat du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et la CCNUCC.
- Opérationnalisation du Fonds à partir de 2014.
- D'ici à 2014, lancement d'un appel d'offres par le Conseil d'administration pour identifier l'organe fiduciaire permanent qui prendra la suite de la Banque mondiale.

Le rapport du Comité transitoire adopté à Durban énumère les principes de gouvernance et de fonctionnement du Fonds vert, que le Conseil d'administration sera chargé d'élaborer. Sur le papier, il propose des principes de gouvernance très innovants, tels que l'accès direct des pays aux financements sans le passage obligé par des agences multilatérales de mise en œuvre (PNUE, Programme des Nations unies pour le développement, etc.), répondant aux préoccupations des pays en développement. D'autres points encourageants doivent également être soulignés comme la promotion de la participation des parties prenantes au sein du Fonds (avec l'ouverture du Conseil aux observateurs) et au niveau national, l'octroi d'enveloppes nationales aux pays les plus vulnérables pour les actions d'adaptation, ou encore des procédures simplifiées pour les petits projets. Ces éléments vont dans le sens d'une meilleure appropriation des financements par les pays bénéficiaires.

Le Conseil du Fonds vert peut donc commencer son travail, et s'attaquer notamment à la sélection du pays hôte du Fonds et d'un organe fiduciaire à travers des processus d'appels d'offres. Le Conseil devra également établir les politiques et procédures nécessaires pour assurer la reconstitution rapide et adéquate du Fonds. Un secrétariat intérimaire doit être mis en place conjointement par le Secrétariat de la Convention et le FEM. Il fonctionnera en tant qu'unité autonome. Ce dispositif intérimaire permet de prendre en compte à la fois les demandes des pays développés et des pays en développement.

## **Une seule priorité : mobiliser des financements dès 2013 !**

Ces grands principes étant actés, il revient désormais au Conseil d'avancer sur les questions plus opérationnelles liées aux critères d'allocation des ressources, de sélection des projets et des programmes, procédures de suivi-évaluation, etc. Rappelons que le Conseil est composé

de 24 membres, dont 12 issus de pays en développement. Cette composition à égalité est toutefois moins équilibrée que celle du Comité transitoire, où les pays en développement bénéficiaient d'un nombre de représentants supérieur à celui des pays développés. En outre, d'autres questions restent en suspens, telles que la part du secteur privé dans les financements climat transitant par le Fonds et l'accès du secteur privé aux financements via la facilité pour lever des ressources additionnelles, ou encore la répartition entre les prêts et les dons. En outre, le texte ne précise pas quelles seront les sources de financement qui permettront d'abonder le Fonds. Les caisses du Fonds vert restent pour l'instant vides, en dehors des contributions légères promises par quelques pays (l'Allemagne, le Danemark, éventuellement la Grande-Bretagne et la Corée du Sud) pour financer les dispositions intérimaires.

Certains pays donateurs, États-Unis en tête, ne sont pas encore certains de la valeur ajoutée du Fonds vert au sein de l'architecture financière internationale. L'intérêt du Fonds vert est pourtant réel : il peut donner clarté et cohérence à l'ensemble des fonds existants. Dans ce contexte, ces pays pourraient conditionner leurs contributions financières au renoncement des pays en développement à une gouvernance équitable du Fonds. Ces conditions risquent d'influer sur les décisions du Conseil d'administration et, par conséquent, sur la mise en œuvre du Fonds. D'autres pays ont été clairs sur le rôle clé des financements dits « innovants » (cf. Partie 2) dans le Fonds vert, en substitution des contributions budgétaires traditionnelles. D'autres encore envisagent uniquement le Fonds vert comme un instrument dédié à la levée de fonds privés.

Coordination SUD estime que le secteur privé ne peut et ne doit pas se substituer aux États. En particulier, il ne peut répondre aux défis d'adaptation des pays les moins avancés. Sans financements publics, le Fonds vert restera une coquille vide et les principes de gouvernance innovants n'existeront que sur le papier. Pour répondre à l'ampleur des besoins exprimés, et remplir l'engagement de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 des pays développés, il faudra à la fois mobiliser les contributions budgétaires traditionnelles – y compris à court et moyen termes – et trouver de nouvelles sources de financement pour 2020 et au-delà.

Cet enjeu renvoie à la discussion sur les sources de financement, qui a également eu lieu à Durban dans le cadre du Groupe spécial sur l'Action concertée à long terme. Les pays en développement comme la société civile ont essayé tant bien que mal de reconnecter cette discussion sur les sources de financements aux négociations sur le Fonds vert, auxquelles elles sont évidemment liées. Sans succès.

### À RETENIR... Le Fonds vert pour le climat à Durban

#### Les +

- Des principes de gouvernance innovants : redevabilité du Fonds vert à la COP, rôle d'observateur accordé aux ONG.
- Orientation des financements vers les programmes et stratégies élaborés à l'échelle nationale.
- Reconnaissance du principe d'accès direct aux financements.
- Allocation nationale minimum accordée à l'adaptation dans les pays les moins avancés.

#### Les -

- Flou sur le rôle du secteur privé.
- Absence de critères sur la répartition entre les prêts et les dons.
- Absence de fenêtre Redd+.
- Une incertitude problématique sur les sources de financement qui abonderont le Fonds vert.

## Les sources de financement : gare à la panne sèche !

Dans le contexte actuel de crise économique et financière, il devient urgent d'identifier de nouvelles sources de financements additionnelles à l'aide publique au développement (APD), pérennes et indépendantes de la santé des budgets des États du Nord. Ces sources devront compléter les contributions budgétaires des États dès 2013, afin de prendre le relai des financements dits « précoces »<sup>19</sup> qui se terminent fin 2012. À Copenhague, les pays développés se sont engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Plusieurs fora de discussion ont été mis en place au niveau international pour avancer sur les sources possibles de financement pour la lutte contre le changement climatique. Ces discussions se déroulent souvent dans des cadres plus restreints, en dehors des Nations unies. C'est le cas, notamment, du Groupe des 8 (G8) et du Groupe des 20 (G20). Pour que l'équité soit de mise, que les pays en développement non-membres du G20 aient voix au chapitre et que s'applique le principe de « responsabilité commune mais différenciée »<sup>20</sup>, il est essentiel que ces négociations aient également lieu au sein de la CCNUCC. L'enjeu de la COP17 était ainsi qu'un programme de travail soit mis en place, pour assurer ainsi une plus grande cohérence entre ces différents fora de discussion.

## Nos attentes : adopter des sources pérennes et prévisibles pour la lutte contre le changement climatique

Aujourd'hui, plusieurs propositions de mécanismes de financement innovants sont sur la table :

- une taxe équitable sur le fret maritime international ;
- une taxe sur les transactions financières internationales ;
- la redirection des subventions internationales aux énergies fossiles ;
- les recettes issues de la mise aux enchères des permis d'émission sur le marché européen.

En novembre 2011, quelques avancées sur la question des financements innovants ont eu lieu lors du G20 de Cannes, notamment sur la question de la taxe sur les transactions financière (cf. *Encadré 6 ci-contre*). Compte tenu des blocages actuels dans les négociations internationales sous l'égide de la Convention Climat, le G20 a contribué à faire avancer les discussions en mobilisant les principaux pays développés et donateurs, ainsi que les pays émergents.

L'objectif à Durban était de capitaliser sur les avancées effectuées lors du sommet du G20 pour aller plus loin dans l'opérationnalisation de mécanismes de financement à partir de 2013. La proposition soutenue par le Groupe des petits États insulaires et par les ONG était de créer à Durban un programme de travail sur les sources de financements en 2012 pour obtenir, à la clé, une feuille de route et des engagements dès 2013.

---

<sup>19</sup> Les financements dits « précoces » (ou financements *faststart* en anglais) correspondent aux financements que les pays développés se sont engagés, à Copenhague, à verser aux pays en développement entre 2010 et 2012. Ils visent à appuyer la mise en œuvre d'actions urgentes de lutte contre le changement climatique et d'actions de préparation (élaborations de politiques publiques, renforcement de capacités, projets pilotes, etc.) dans les pays en développement. Ils doivent totaliser 30 milliards de dollars sur la période (dont 7,2 dans l'Union européenne et 1,26 milliard en France).

<sup>20</sup> Un élément clé de la Convention cadre sur le changement climatique.

## ENCADRÉ 6

### > Le rôle du G20 sur la question des sources de financements

Le dernier sommet du G20, qui a lieu à Cannes en novembre 2011, a permis de progresser sur la question des sources de financements innovants, sur la base des plusieurs rapports :

- le rapport du Groupe d’experts de haut niveau sur les financements pour le climat<sup>21</sup> (*High-Level Advisory Group on Climate Change Financing*, dit « AGF ») ;
- le rapport de Bill Gates : *Innovation with Impact: Financing 21<sup>st</sup> Century Development*<sup>22</sup> ;
- le rapport coordonné par la Banque mondiale pour le G20, en partenariat avec le Fonds monétaire international (FMI), l’Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE), et les banques régionales de développement : *Mobilizing Climate Finance: A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers*<sup>23</sup>.

Les conclusions de ces différents rapports convergent vers la faisabilité de trois sources de financement dont les revenus potentiels viendraient à répondre aux demandes croissantes de financements pour le climat :

- la taxation des carburants de soutes maritimes et aériens ;
- la taxation des transactions financières ; et
- la redirection des subventions aux énergies fossiles.

Lors du G20 de Cannes, des avancées ont été réalisées sur la taxe sur les transactions financières, qui a été soutenue par une coalition de pays incluant notamment la France, l’Allemagne, l’Afrique du Sud, l’Éthiopie, le Brésil, l’Argentine et l’Espagne. En outre, le dossier progresse rapidement en France et dans l’Union européenne, même s’il reste encore du chemin à parcourir afin de sécuriser la redirection d’une partie significative des revenus de cette future taxe vers la lutte contre le changement climatique et non seulement vers la couverture du déficit public.



COP17.  
Marche citoyenne  
dans les rues de  
Durban.

© UNclimatechange / Flickr

<sup>21</sup> L’AGF, un groupe constitué par Ban Ki Moon, le Secrétaire général des Nations unies, a publié en 2011 un rapport de référence sur les sources potentielles à mobiliser pour atteindre l’objectif des 100 milliards de dollars par an d’ici 2020 [[www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF\\_reports/AGF%20Report.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf)].

<sup>22</sup> Bill Gates, *Innovation with Impact: Financing 21<sup>st</sup> Century Development*, Bill and Melinda Gates Foundation, 2011. [[www.thegatesnotes.com/Topics/Development/G20-Report-Innovation-with-Impact](http://www.thegatesnotes.com/Topics/Development/G20-Report-Innovation-with-Impact)].

<sup>23</sup> World Bank, International Monetary Fund, OECD, Regional Development Banks, *Mobilizing Climate Finance. A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers*, 6 October 2011 [[www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf](http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/110411c.pdf)].

## Le résultat : un programme de travail aux objectifs bien incertains

Les négociations se sont enlisées sur la question des financements dès les premiers jours de la Conférence de Durban. De nombreux pays mettaient en cause l'objectif et le contenu même d'un Programme de travail sur les sources de financement pour 2012, une proposition défendue par les Aosis et les ONG (cf. Encadré 7). En effet, la question des sources de financements soulève en réalité la question sensible de l'équilibre entre financements publics et financements privés, contributions budgétaires traditionnelles et mécanismes de financement innovants. Toutefois, un accord a finalement été trouvé sur ce programme, dans lequel l'Union européenne a joué un rôle clé pour arracher le consentement des États-Unis.

### ENCADRÉ 7

#### > Les positions des pays sur les financements de long terme

- **Pour les pays moins avancés**, les futurs 100 milliards de dollars devront être majoritairement publics et budgétaires. Ces pays sont en effet nombreux à se méfier des financements innovants qui n'existent pas encore. Ils craignent par exemple qu'une taxation des émissions du transport maritime ait un impact négatif sur leurs exportations.
- **Pour les États-Unis**, la question des sources de financements ne peut se négocier à 192 pays : elle concerne avant tout les pays qui vont mobiliser cet argent. Ils estiment donc qu'il n'est pas question d'identifier des sources précises à ce stade, ni de s'engager sur ces sources.
- **Plus largement, les pays développés** refusent depuis longtemps de négocier sur le sujet des financements internationaux pour le climat avant d'avoir pu négocier sur d'autres engagements, notamment les efforts de réduction des émissions des pays en développement.



#### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : LES SOURCES DE FINANCEMENT DE LONG TERME

##### **Création d'un programme de travail sur les sources**

*Ce programme de travail portera sur l'identification des sources de financements possibles. Il se composera d'une série d'ateliers en 2012 ayant pour objectif de contribuer à la mobilisation des financements après 2012.*

##### **Financements précoces pour le climat**

*La décision souligne l'importance de la transparence des financements précoces pour le climat. C'était une demande importante des pays africains (regroupés au sein du Groupe Afrique).*

La décision de Durban reste floue sur les modalités de mise en œuvre du Programme de travail. Elle ne précise pas quelles sources devront être étudiées en priorité et ne fait pas référence aux différents rapports publiés depuis Copenhague sur le sujet. Elle n'établit pas non plus de lien officiel entre le débat sur les sources financements et celui sur le Fonds vert, malgré les efforts répétés des pays en développement pour y parvenir. Enfin, le Programme de travail sur les sources de financement n'a pas pour objectif de déboucher sur une décision à la COP18. Les pays développés en avaient fait la condition *sine qua non* de leur acceptation d'éventuels résultats du Programme de travail.

Au regard des contraintes budgétaires qui pèsent aujourd'hui sur les pays développés, notamment européens, la mobilisation de financements suffisants dès 2013, pour prendre la suite des financements précoces, paraît incertaine. Cependant, la crise économique et financière ne peut plus être une excuse. Des mécanismes de financement innovants sont possibles. Ils peuvent générer des revenus substantiels pour permettre aux pays en développement de lutter contre le changement climatique, sans pour autant peser sur les budgets nationaux des pays développés. Il est grand temps que les États se mobilisent, au Nord comme au Sud, pour que ces mécanismes innovants soient possibles

La CCNUCC doit rester l'enceinte principale pour statuer sur d'éventuels mécanismes de financements innovants. Elle seule est capable de sauvegarder le principe de « responsabilités communes mais différenciées ». Néanmoins, toutes les arènes possibles doivent être mobilisées, y compris l'Union européenne, Rio+20 et le G20, afin d'accélérer la négociation sur les financements de long terme pour le climat. Nos gouvernements ont encore du chemin à faire avant de s'accorder sur la mise en œuvre effective des mécanismes de financement innovants. ●

### À RETENIR... Les financements de long terme et les sources de financement à Durban

#### Les +

- Un programme de travail sur les sources de financement de long terme est lancé.
- L'importance de la gouvernance et de la transparence des financements précoces est soulignée.

#### Les -

- La décision de Durban ne fait nullement référence aux sources de financement à étudier en priorité dans le cadre du programme de travail.
- La décision de Durban ne fait pas le lien entre le travail sur les sources de financement et le Fonds vert pour le climat.



### PARTIE 3

# Adaptation au changement climatique : dépasser les négociations techniques

**S**i les Accords de Cancun ont marqué, avec la création du Cadre pour l'adaptation, une étape importante dans la reconnaissance de l'adaptation comme priorité, la Conférence de Durban devait, en terre africaine, donner un signal fort en faveur de la justice climatique.

La société civile attendait à Durban un paquet de décisions techniques pour poursuivre et renforcer les Accords de Cancun, et favoriser ainsi les coopérations et la mise en œuvre d'actions à l'échelle des territoires et en direction notamment des populations les plus vulnérables. La COP17 devait ainsi donner un signal fort en faveur de la justice climatique. En particulier, elle devait confier au Comité pour l'adaptation, organe central du Cadre pour l'adaptation, un rôle technique et de coordination. Une décision en faveur d'une gouvernance équitable de ce Comité et d'un rôle accru des observateurs était attendue pour garantir la représentation de la diversité des zones géographiques et de la multiplicité des expertises. La poursuite du Programme de travail de Nairobi, outil phare de la CCNUCC en faveur de l'adaptation, devait également aller dans le sens d'une plus grande transparence et d'un plus grand partage des connaissances. Côté opérationnel, Durban devait définir des lignes directrices pour l'élaboration des plans nationaux d'adaptation pour les pays en développement, et notamment les plus vulnérables.

Autre point clé sur l'adaptation, et non des moindres, la réflexion sur les pertes et dommages, à savoir la prévention et la gestion des risques liés aux effets adverses des changements climatiques : le programme lancé en 2010 devra aboutir en 2012.

Si les attentes sont en grande partie satisfaites à l'issue de la Conférence de Durban, les perspectives opérationnelles et financières restent à préciser, sans quoi les décisions resteront lettre morte. En outre, avec la création de la Plateforme de Durban à la COP17, les enjeux de l'adaptation sont à reconsidérer sous le prisme du futur accord global.

## Nos attentes : opérationnaliser et renforcer les Accords de Cancun sur l'adaptation

Les retards pris par les États dans la mise en œuvre d'une politique internationale d'atténuation des émissions de GES accroissent le risque d'un réchauffement climatique de la température du globe supérieur à 2°C. Dès lors, les risques liés aux impacts du changement climatique augmentent aussi, en particulier dans les pays les plus pauvres qui seront les plus impactés. Le lien entre le changement climatique et les catastrophes naturelles est désormais avéré par le Giec : inondations en Asie, vagues de chaleur, autant d'événements qui témoi-

gnent du changement climatique en cours, et qui appellent à une action urgente et solidaire de la communauté internationale<sup>24</sup>.

L'adaptation correspond à la capacité des sociétés à opérer des évolutions en termes d'organisation, de modes d'implantations et de techniques afin de limiter les impacts négatifs du changement climatique et d'en maximiser les effets bénéfiques. Une action internationale est nécessaire pour coordonner les réponses, régionales, nationales et locales face aux nouveaux risques liés au changement climatique et faciliter les transformations nécessaires à tous les niveaux.

### Mettre en place une gouvernance équitable du Cadre pour l'adaptation

En 2010, la Conférence de Cancun avait constitué une étape important en créant le **Cadre pour l'adaptation** et son organe central, le **Comité pour l'adaptation**. Le Comité pour l'adaptation aura pour mission de promouvoir la mise en œuvre d'actions d'adaptation, par un soutien technique. Il se situe à la frontière entre science et politique. Il représente l'organe central d'un dispositif large et multithématique, le Cadre international pour l'adaptation.

Après la décision de Cancun, la COP17 devait donner un signal fort en faveur de la justice climatique et proposer de nouvelles formes de coopération internationale pour faire face aux impacts du changement climatique. En particulier, elle devait établir une gouvernance équitable et efficace de l'adaptation au niveau mondial, en confiant au Comité pour l'adaptation un rôle technique et de coordination, et en décidant d'une gouvernance équitable de ce Comité. Cette gouvernance devait reposer sur une représentation juste de la diversité des zones géographiques et des expertises, ainsi que sur un rôle fort des observateurs.

Les organisations de solidarité internationale membres de Coordination SUD plaident pour une gouvernance multi-acteurs de l'adaptation, qui donne voix au chapitre aux acteurs de terrain, ainsi que pour un renforcement des processus démocratiques et du soutien financier et technique en faveur de l'adaptation. Elles défendent un rôle important du Comité pour l'adaptation qui doit pouvoir se prononcer sur les allocations de financement du Fonds Vert.

### Programme de travail sur les pertes et dommages : prévenir plutôt que guérir

Les discussions entre les pays devaient avancer à Durban sur la question d'un mécanisme « sur les pertes et dommages » liés au changement climatique. En effet, les risques croissants liés aux impacts du changement climatique ont fait émerger, de façon progressive, dans les négociations internationales, la question du rôle de la Convention Climat dans la gestion de ces risques. L'incertitude qui les caractérise, tout comme leur caractère multisectoriel, interpellent les acteurs et invitent à une réflexion partagée.

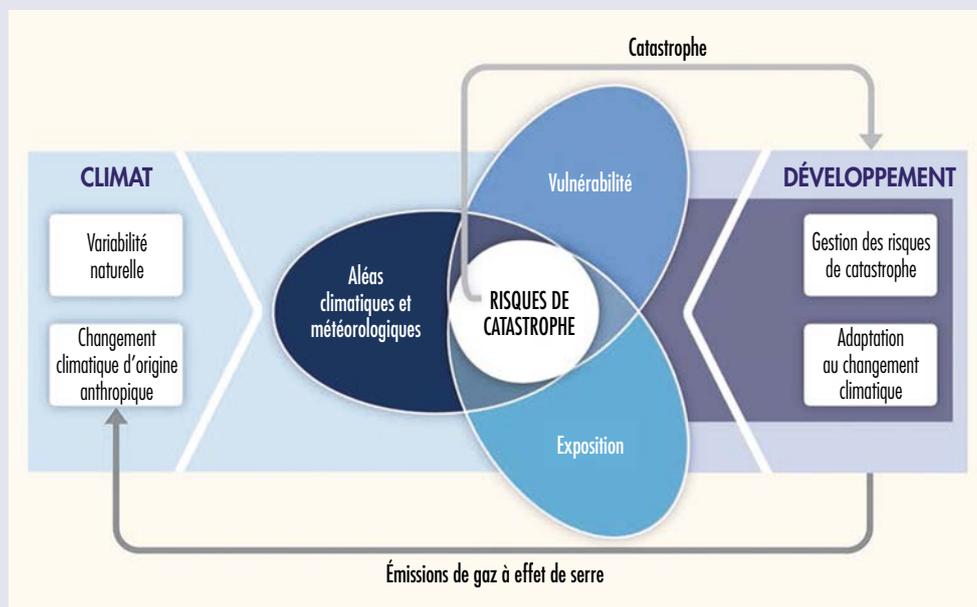
Ainsi, depuis 2007, les pays discutent dans le cadre de la CCNUCC d'un éventuel mécanisme international permettant de faire face aux pertes et dommages imputables au changement climatique. Dans le cadre du Plan d'action de Bali en 2007, les gouvernements s'étaient mis d'accord sur la nécessité de prendre en compte les stratégies de réduction des risques (*Disaster Risk Reduction* – DRR) dans leurs actions d'adaptation. La mise en place de stratégies de DRR et de mécanismes de transferts des risques (dont les mécanismes assurantiels) pourraient faire partie d'un futur accord mondial sur le changement climatique.

À la COP16 de Cancun, les pays ont décidé d'instaurer un **Programme de travail sur les mesures permettant de faire face aux pertes et dommages** imputables au changement climatique dans les pays en développement les plus vulnérables. L'un des Organes techniques de la Convention Climat a été chargé d'établir en 2011 et 2012 le contenu de ce Programme de travail, sur la base de soumissions des Parties, et de le proposer pour adoption à la COP18,

---

<sup>24</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, 2011 [<http://ipcc-wg2.gov/SREX>].

> **FIGURE 2. La réduction des risques et l'intégration entre climat et développement**



Dans un rapport publié en novembre 2011<sup>25</sup>, le Giec confirme le lien entre le changement climatique et l'augmentation des risques d'événements extrêmes. Il propose une convergence des approches en matière de gestion des risques, de développement et d'adaptation aux impacts du changement climatique.

Source : Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, 2011 [<http://ipcc-wg2.gov/SREX>].

en 2012. Les pays devaient avancer à Durban sur les discussions concernant ce Programme de travail sur les pertes et dommages. Plus précisément, il comprend trois axes thématiques :

- **L'évaluation des risques de pertes et dommages** : il s'agira d'estimer les dégâts potentiels causés par le changement climatique et les pertes économiques, humaines et sociales qu'ils induisent. La tâche n'est pas aisée. Il faudra, par exemple donner une définition précise de ce qu'est une catastrophe climatique ou un aléa climatique extrême, une question particulièrement importante dans un contexte climatique de plus en plus incertain et de plus en plus variable. Il faudra aussi déterminer quels impacts sont spécifiquement imputables au changement climatique. Mais la détermination des impacts ne suffit pas : il s'agit aussi d'évaluer les pertes induites en termes de vies humaines, en coûts économiques, ou en bien-être social. De plus, face aux catastrophes et aléas extrêmes, il s'agira d'évaluer les vulnérabilités à tous les niveaux et dans tous les secteurs, tels que le tourisme, la santé, l'industrie, l'agriculture, etc. Enfin, pour certains types de pertes et dommages qui correspondent à des processus lents (par exemple, l'augmentation du niveau de la mer), il serait également nécessaire de définir des seuils sur lesquels baser l'action.
- **Les approches et mesures possibles** pour faire face aux pertes et dommages liés au changement climatique, à tous les niveaux. Ces approches pourraient comprendre :
  - le développement d'un fonds d'assurance pour les risques climatiques pour faire face aux impacts d'aléas climatiques extrêmes ;

<sup>25</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, 2011 [<http://ipcc-wg2.gov/SREX>].



COP17, plénière.

© UNclimatechange / Flickr

- des outils de gestion et de réduction des risques (notamment les mécanismes de partage et de transfert des risques tels que l'assurance et la micro-assurance, ou bien les mesures permettant de renforcer la résilience, telles que la diversification économique) ;
- des interventions de réhabilitation, par exemple dans des contextes d'aléas climatiques à démarrage lent (par exemple, les sécheresses dans la Corne de l'Afrique).

- **La définition du rôle de la Convention cadre** pour mettre en œuvre ces approches et faire face aux pertes et dommages.

Les organisations de solidarité internationale membres de Coordination SUD œuvrent dans des situations d'urgence et de développement. Elles ont rappelé à Durban qu'il vaut mieux prévenir que guérir. La priorité en matière de limitation des pertes et dommages réside en premier lieu dans la mise en œuvre d'actions d'adaptation sur le terrain, à tous les niveaux et dans tous les domaines (risques sociaux, liés à l'éducation, économiques, physiques, environnementaux). Ces actions d'adaptation doivent s'intégrer aux actions de développement et aux actions de DRR. Cela permettrait, en outre, de dépasser les blocages inhérents aux négociations internationales.

### Avancer sur les questions opérationnelles

Les organisations de solidarité internationale insistaient également à Durban sur la nécessité de renforcer l'**opérationnalisation des Plans nationaux d'adaptation (PNA)**, en s'adaptant à la réalité des territoires, en favorisant l'émergence de processus démocratiques et en garantissant des sources de financement fiables et pérennes, versées sous forme de dons.

Cependant, le manque de clarté concernant la place de l'adaptation dans le Fonds vert, ainsi que le précédent constitué par la faiblesse des financements accordés à la mise en œuvre des **Plans d'action nationaux d'adaptation (Pana)**<sup>26</sup>, devaient être pris en compte et donner lieu à des décisions à la Conférence de Durban. Coordination SUD estime que cet appui technique et financier, condition de l'éradication de la pauvreté dans le monde, est un investissement prioritaire pour les générations actuelles et futures. Pour ces raisons, il fallait définir à Durban le lien entre le Comité et le Fonds vert afin que le Comité puisse se prononcer sur les allocations du Fonds. Par ailleurs, la comparabilité des niveaux et types de vulnérabilité entre différents pays est périlleuse, ainsi les négociations internationales devaient-elle fixer des priorités, définies selon des procédures ouvertes et transparentes. Dans ce cadre, l'unité des pays en développement est essentielle.

<sup>26</sup> Les Pana constituent un processus à travers lequel la plupart des pays les moins avancés ont été amenés à identifier des activités prioritaires à mettre en œuvre pour répondre à leurs besoins urgents et immédiats d'adaptation au changement climatique. Il s'agit des besoins pour lesquels l'inaction augmenterait davantage leur vulnérabilité et les coûts d'une action repoussée.

## Le résultat : une gouvernance équitable, il est temps de passer à l'action !



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

#### **Le Comité pour l'adaptation<sup>27</sup>, organe central du Cadre pour l'adaptation**

- *La composition du Comité pour l'adaptation a été actée par la COP17. Ses 16 membres seront désignés par la COP. Ils représenteront les cinq grands groupes régionaux du monde<sup>28</sup>, ainsi que certains pays considérés comme particulièrement vulnérables (les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés, notamment).*
- *Le Comité sera ouvert aux observateurs, dont les ONG, les centres de recherche, les gouvernements locaux, etc. Il travaillera avec les agences régionales et les institutions à différents échelons.*
- *Un programme de travail de trois ans du Comité pour l'adaptation doit être défini en 2012.*

#### **Programme de travail de Nairobi (mandat reconduit en 2010)**

- *Deux nouveaux thèmes à l'ordre du jour du Programme de travail de Nairobi : (i) la compréhension des impacts du changement climatique sur la disponibilité de la ressource en eau, (ii) les approches basées sur la préservation et la restauration des écosystèmes.*
- *Amélioration du fonctionnement du Programme de travail de Nairobi : le Programme devra être davantage transparent et accessible aux acteurs régionaux, nationaux et infranationaux<sup>29</sup>.*

#### **De nouvelles perspectives sont ouvertes mais demeurent à opérationnaliser et/ou à financer**

- *Poursuite du Programme de travail sur les pertes et dommages par l'organe subsidiaire de mise en œuvre de la Convention : ce programme mettra l'accent en 2012 sur l'évaluation des risques de pertes et dommages et les différentes approches et mécanismes possibles pour faire face à ces risques. Sur ce point-là, des réunions d'experts sont prévues. Elles devront aborder plus particulièrement la question des liens entre la réduction des risques et des instruments tels que les mécanismes de transfert des risques (mécanisme assurantiel) au niveau international. La faisabilité d'un tel mécanisme sera à l'ordre du jour de la COP18<sup>30</sup>.*
- *Sur le plan opérationnel, des lignes directrices ont été définies pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des PNA et des Pana dans les pays en développement, et en particulier pour les pays les moins avancés (PMA)<sup>31</sup>.*

## Une gouvernance équitable du Comité, qui reste à préciser

En ce qui concerne le Comité pour l'adaptation, les avancées de Cancun ont été confirmées à Durban. La décision de Durban sur la **composition du Comité** respecte le souci d'une gouvernance équitable et d'une représentation géographique équilibrée, notamment des pays

<sup>27</sup> Décision de la COP17 concernant le Comité pour l'adaptation, chapitre 3, page 17 : [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf)

<sup>28</sup> Au sens onusien, les cinq grands groupes sont : États d'Afrique, États d'Asie, États d'Europe de l'Est, États d'Amérique du Sud et des Caraïbes, et États d'Europe de l'Ouest et autres États.

<sup>29</sup> Décision de la COP17 concernant le programme de travail de Nairobi : [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_nairobi.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_nairobi.pdf)

<sup>30</sup> Décision de la COP17 sur les pertes et dommages : [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_loss\\_damage.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_loss_damage.pdf)

<sup>31</sup> Décision de la COP17 concernant les plans nationaux d'adaptation : [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_nap.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_nap.pdf)

les plus vulnérables. En outre, l'ouverture du Comité pour l'adaptation aux observateurs, y compris aux ONG, marque une avancée. Il reste toutefois à définir quel sera leur rôle et leur capacité d'action et de proposition – au-delà d'un simple rôle d'observateurs.

Plus largement, le rôle et les conditions du dialogue entre le Comité et les représentants des groupes majeurs devront être définis et renforcés. En effet, d'un point de vue opérationnel, le Comité pour l'adaptation devra à la fois s'arrimer aux autres institutions pertinentes dans le domaine de l'adaptation et faire le lien entre les enjeux internationaux et les réalités de terrain. Il devra permettre au Cadre pour l'adaptation de tenir compte des réalités locales, dans leur diversité et leur complexité, et articuler les différents niveaux de gouvernance, du local à l'international. Pour répondre à cette exigence, les représentants des groupes majeurs (femmes, ONG, salariés et syndicats, autorités locales, communautés scientifiques et techniques, enfants et jeunes, femmes, paysannes, peuples et communautés autochtones, entreprises et industries) devront jouer un rôle important au sein du Comité pour l'adaptation et entretenir un dialogue organisé avec ses membres.

Pour Coordination SUD, les ONG et les organisations de la société civile accréditées devraient pouvoir contribuer aux débats au sein du Comité pour l'adaptation en effectuant des soumissions officielles, ou en faisant des propositions quant à la définition des activités et priorités du Comité. De nombreuses ONG, notamment de développement et de réduction des risques, possèdent une expérience directe des impacts du changement climatique sur les populations au niveau local, voire national et régional. Elles innovent sur le terrain et possèdent des savoirs et savoir-faire à valoriser et répliquer afin d'accroître les capacités d'adaptation à tous les niveaux.

**Le Programme de travail de Nairobi** (cf. Encadré 8 ci-contre) pourrait aussi constituer un outil adéquat pour le Comité d'adaptation, à condition qu'il renforce sa transparence et son accessibilité. L'ajout, à Durban, de deux approches thématiques à l'ordre du jour du Programme de travail (la gestion de la ressource en eau et les approches basées sur les écosystèmes) est une avancée. Elles pourraient venir nourrir la réflexion sur le Cadre pour l'adaptation. Toutefois, l'agriculture aurait pu faire l'objet elle aussi d'une attention particulière au sein du Programme de travail de Nairobi, ce qui aurait été pertinent compte tenu de l'importance de ce secteur pour le développement et l'adaptation d'une majeure partie de l'humanité. Cela n'a pas été possible à Durban, des discussions ayant lieu en parallèle sur un éventuel Programme de travail sur l'agriculture (cf. Partie 4).

## Réduire et anticiper les risques : une priorité à tous les niveaux

La réduction des risques doit être reconnue et appréhendée par les États et les territoires en tant que priorité nationale, afin de préparer les populations et d'instaurer une « culture » de la résilience à tous les échelons de gouvernance. Cela passe par l'amélioration de l'information, des outils de sensibilisation et de la formation.

La gestion des risques repose également sur un renforcement de la recherche-développement ainsi que des systèmes d'observation et d'alerte. Pour cela, nous avons besoin de nouvelles formes de coopération techniques, complétées par un soutien institutionnel et financier international. En outre, l'adaptation du **Cadre d'action de Hyogo sur la réduction des risques de catastrophe**<sup>32</sup> pourrait être utile. Il est à noter que la question des risques et le souci de réduire la vulnérabilité, notamment des territoires urbains, aux événements extrêmes figurent dans le texte martyr publié en janvier 2012 en vue du prochain Sommet de la Terre de Rio+20 de juin 2012<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Le Cadre d'action de Hyogo est le principal instrument des Nations unies visant à réduire les risques de catastrophe. Il entend accroître la résilience des États et des collectivités face aux catastrophes, et ainsi réduire les pertes dues aux catastrophes d'ici 2015. Ces pertes se mesurent tant en vies humaines qu'au niveau du capital social, économique et environnemental des territoires.

<sup>33</sup> United Nations Conference on Sustainable Development, *The future we want. Zero draft*, 10<sup>th</sup> January 2012. [[www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean.pdf](http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean.pdf)].

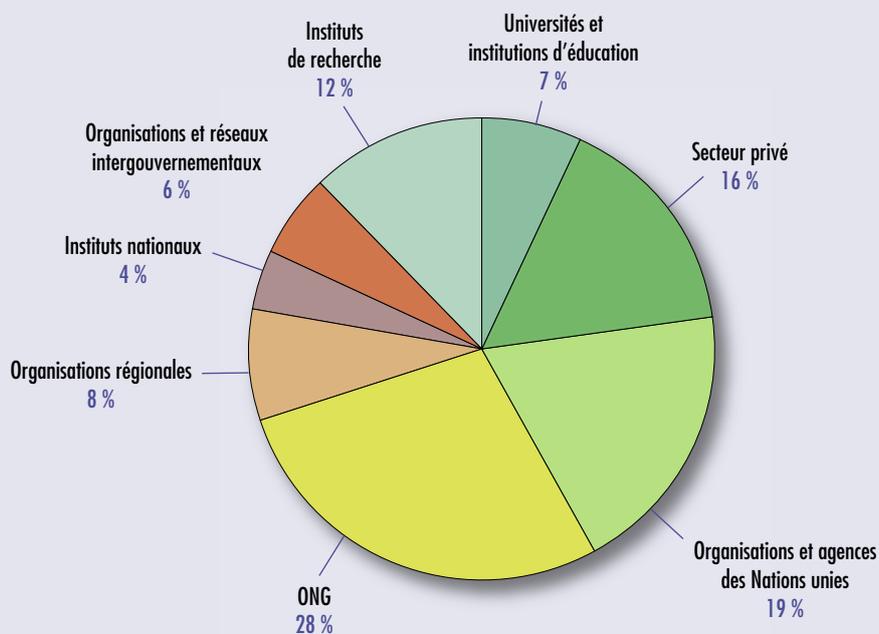
**ENCADRÉ 8****> Le Programme de travail de Nairobi**

Le Programme de travail de Nairobi est un outil d'aide à la décision sur les impacts et les vulnérabilités liées au changement climatique, conçu dans le cadre de la Convention Climat. Les organisations de solidarité internationale peuvent rejoindre volontairement le Programme et nommer un Point focal afin de contribuer à son développement. Elles peuvent alors proposer des activités concrètes d'adaptation au changement climatique et accompagner les pays dans la mise en œuvre de leurs stratégies et actions d'adaptation.

Après cinq ans d'activité (2005-2010), il avait été reconduit à Cancun. Le succès de mise en œuvre de ce Programme pendant sa deuxième phase reposera en grande partie sur la participation active et le soutien d'organisations à tous les niveaux (institutions publiques, ONG, experts, centres de recherche, communautés locales et secteur privé).

Cependant, le bilan fait en 2010 par les partenaires du Programme de travail de Nairobi était plutôt mitigé. Si la volonté était bien présente de renouveler son mandat, les participants ont pointé du doigt plusieurs dysfonctionnements, qui devraient être améliorés lors de la nouvelle période de mise en œuvre du Programme :

- faciliter davantage la collaboration et la coordination entre les organisations et pays partenaires de ce Programme ;
- catalyser des actions d'adaptation ciblées sur le terrain, ainsi que des activités de partage et transmission des savoirs ;
- accroître la transmission et la dissémination des savoirs produits dans le cadre du Programme et par les partenaires. Cette transmission est pour l'instant très limitée, souvent très technique et inaccessible pour la majorité des partenaires ;
- accroître l'engagement et renforcer les capacités des acteurs et parties prenantes.

**> FIGURE 3. Catégories d'acteurs partenaires du Programme de travail de Nairobi (en 2010)**

Source : Note du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, « Progress made in implementing activities under the Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change », 2010 [<http://unfccc.int/resource/docs/2010/sbsta/eng/inf07.pdf>]

Par ailleurs, si une forme de coopération entre le secteur public et le secteur privé (notamment les assurances) sera sans doute nécessaire pour faire face au changement climatique, la Coopération SUD rappelle que les mécanismes assurantiels auront un impact limité dans le cadre de l'adaptation. En effet, ils ne permettent pas de prévenir les pertes et les dommages dans les pays les plus vulnérables. D'autant plus que de tels mécanismes assurantiels privés ne pourraient pas fonctionner si aucune mesure n'est prise pour limiter, à la source, les risques liés au changement climatique – et donc les demandes de dédommagement et les cotisations.

Une action internationale en faveur du dédommagement des pertes liées aux impacts du changement climatique pourrait devenir une composante d'un régime international de lutte contre le changement climatique juridiquement contraignant. Deux principes phares doivent présider à cette action : le principe de responsabilités communes mais différenciées et le principe du pollueur-payeur.

Le Programme de travail sur les pertes et dommages devra s'appuyer sur les expériences passées et les bonnes pratiques en matière d'adaptation et d'amélioration de la résilience, ainsi que sur des activités pilotes dans les pays en développement vulnérables. Des enseignements peuvent aussi être tirés du Programme de travail de Nairobi. Le Programme de travail sur les pertes et dommages devra aussi promouvoir les actions s'inscrivant dans des stratégies, politiques et plans de développement et de lutte contre la pauvreté. À cet égard, le financement de l'adaptation aux impacts du changement climatique est un investissement prioritaire pour les générations actuelles et futures et une condition de l'éradication de la pauvreté. Ce financement doit être en adéquation avec les besoins et intervenir dès 2013, à la suite des financements précoces.

### **L'adaptation, une priorité pour l'action territoriale et les acteurs de la solidarité internationale**

Si l'adaptation au changement climatique doit faire l'objet de discussions au niveau international, elle n'en reste pas moins une question fondamentalement territoriale et locale. En effet, les impacts du changement climatique sont avant tout ressentis localement. Néanmoins, une articulation entre le niveau local et les niveaux national, régional et international est indispensable pour favoriser l'adaptation au changement climatique. En outre, l'adaptation renvoie à des enjeux forts en termes de planification : aménagement du territoire, gestion des risques, développement urbain, renforcement des processus démocratiques et de la gouvernance. Les villes sont au centre de ces préoccupations dans un monde qui s'urbanise et se densifie. Particulièrement vulnérables aux impacts des changements climatiques, elles doivent impulser des stratégies territoriales de développement durable, incluant l'adaptation aux impacts du changement climatique.

Dans ce contexte, l'implication des acteurs dans toute leur diversité (autorités locales, acteurs socio-économiques, mais également les acteurs de la solidarité internationale) et à tous les échelons s'avère indispensable. Le Cadre international pour l'adaptation doit donc viser la coordination des approches régionale, nationale et territoriale. Cette coordination repose sur les conditions suivantes :

- **l'élaboration des PNA doit s'appuyer sur un processus démocratique**, et ne peut en aucun cas être imposée aux acteurs socio-économiques et aux peuples. L'implication de ces acteurs, y compris du secteur privé, ainsi que la prise en compte des savoirs autochtones et traditionnels sont primordiaux de ce point de vue ;
- **les gouvernements locaux ont adopté à Durban la « Charte pour l'adaptation »<sup>34</sup>**. L'adaptation constitue un élément clé de la future économie verte, ancrée localement, qui fait des écosystèmes une « infrastructure naturelle ». Cette Charte inscrit l'adaptation comme un élément clé des stratégies transversales de planification de long terme des collectivités.

---

<sup>34</sup> Charte des gouvernements locaux pour l'adaptation [[www.iclei.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Africa/News\\_and\\_Events/EVENTS/2011/Sept-Dec/Durban\\_LG\\_Convention/Durban\\_Adaptation\\_Charter.pdf](http://www.iclei.org/fileadmin/user_upload/documents/Africa/News_and_Events/EVENTS/2011/Sept-Dec/Durban_LG_Convention/Durban_Adaptation_Charter.pdf)].

Aménagement, urbanisme, affaires sociales, environnement, etc. : les politiques publiques sectorielles doivent converger vers la sobriété en carbone et une plus grande résilience aux impacts du changement climatique. Cette charte, si elle n'a valeur que d'engagement, pourra être un outil au service de l'adaptation aux impacts du changement climatique. Elle devra pour cela être portée par les gouvernements locaux, pour orienter et soutenir les actions, mais également être relayée au-delà, au niveau des États. En outre, son envergure internationale peut en faire un leitmotiv pour le renforcement des coopérations internationales entre territoires et collectivités (notamment en coopération décentralisée) ;

- **les acteurs de la solidarité internationale** se mobilisent de manière croissante pour intégrer dans leurs projets de développement la prise en compte des impacts futurs du changement climatique. Ils ont désormais conscience que tout projet de développement n'est pas un projet d'adaptation, mais aussi qu'ils possèdent des savoirs et savoir-faire indispensables en matière d'adaptation au changement climatique. Ils utilisent de plus en plus une myriade de méthodologies et outils qui ont été développés ces dernières années, en particulier par les opérateurs anglo-saxons, afin d'intégrer les enjeux climatiques dans les projets de développement. Outre ces méthodologies d'intervention en matière d'adaptation qui sont essentielles, l'expertise des ONG en faveur de la mise en réseau, des échanges d'expérience et du plaidoyer sera aussi primordiale.

### Les sujets bloquants qui demeurent

Les discussions sur les « **Mesures de riposte** »<sup>35</sup>, soutenues par les pays pétroliers (Arabie Saoudite en tête) sont une question qui revient perpétuellement dans de nombreux volets des négociations internationales sur le changement climatique. Elle renvoie à deux enjeux complexes : la définition des vulnérabilités au niveau international et le principe d'équité.

Comme bon nombre d'ONG de solidarité internationale et d'environnement, Coordination SUD estime que la compensation des pertes de revenus liées à la baisse de la vente de produits pétroliers ne devrait nullement focaliser l'attention dans les discussions internationales sur l'adaptation. D'une part, cette question est déjà traitée dans les discussions sur l'atténuation des émissions de GES des pays. D'autre part, la vraie priorité des négociations sur l'adaptation réside dans l'appui aux pays et populations les plus vulnérables pour répondre à leurs besoins d'adaptation face aux impacts néfastes du changement climatique.

Lorsque les discussions sur les mesures de riposte focalisent l'attention, elles réduisent la confiance dans les négociations internationales et freinent la mise en œuvre d'un Cadre efficace et équitable en faveur de l'adaptation. ●

### À RETENIR... L'adaptation au changement climatique à Durban

#### Les +

- Ouverture du comité pour l'adaptation aux observateurs, dont les ONG.
- Évolution du programme de Nairobi vers plus de transparence.

#### Les -

- Un rôle pour les observateurs qui reste à définir.
- Flou persistant sur les liens entre le comité pour l'adaptation et le Fonds vert.
- Faible attention accordée à la contribution des villes.

<sup>35</sup> Les mesures de riposte sont les mesures souhaitées par les pays pétroliers pour faire face aux effets des actions de réduction des émissions de GES dans l'ensemble des pays, et donc de la réduction de la consommation des énergies fossiles, sur leur économie.



## PARTIE 4

# Agriculture : une porte entrouverte, un programme à construire

L'agriculture est un secteur essentiel de la lutte contre le changement climatique, tant du point de vue de l'atténuation des émissions de GES que de l'adaptation aux impacts néfastes du changement climatique.

À Durban, l'agriculture a enfin été officiellement introduite dans le champ des négociations internationales, à l'issue d'un manège hésitant qui durait depuis Copenhague. Si la plupart des protagonistes se réjouissent de cette avancée, tout reste en réalité à construire. C'est en 2012 que pourrait se dessiner le visage que la Convention Climat donnera à l'**agriculture « intelligente face au climat »** (*Climate Smart Agriculture* en anglais), comme l'appellent bon nombre de participants aux COP.

Pour Coordination SUD, une seule priorité : celle du développement résilient et sobre en carbone, à travers le soutien à l'**adaptation de la petite agriculture familiale** aux impacts du changement climatique.

## Nos attentes : Durban, la conférence de la dernière chance pour l'agriculture

À la COP16, et malgré quelques tentatives de certains pays développés, l'agriculture restait la grande absente de l'accord final négocié par les Parties. Relativement court, le texte initialement discuté traitait essentiellement des grands principes qui devaient guider la prise en compte de l'agriculture dans le cadre de la Convention Climat. La principale proposition consistait en l'élaboration d'un Programme de travail sur l'agriculture par l'Organe de conseil scientifique et technique de la Convention<sup>36</sup>, sur la base de soumissions effectuées par les Parties.

Après plusieurs tentatives infructueuses, la COP17 constituait, aux dires de certains négociateurs, la « conférence de la dernière chance » pour faire véritablement émerger le thème de l'agriculture dans la Convention. Les freins diplomatiques à l'adoption du texte étaient toujours les mêmes :

- l'absence d'accord sur le préambule du chapitre intitulé « Approches sectorielles en matière d'atténuation des émissions », dans lequel est traitée l'agriculture. Elle portait en particulier sur la mention du principe de « responsabilités communes mais différenciées » des pays ;
- un certain nombre de points de blocage dans le texte sur l'agriculture, notamment la question des barrières au commerce international.

<sup>36</sup> *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice - SBSTA.*

Tout au long de l'année 2011, un lobbying intense a été mené par un groupe d'acteurs pour que l'agriculture figure à l'ordre du jour des différentes sessions de négociations intermédiaires avant Durban et à la COP17. La Nouvelle-Zélande, les États-Unis, l'Australie et le Canada, appuyés par des institutions multilatérales comme la Banque mondiale, ont tenté de mobiliser et de sensibiliser les négociateurs et les ministères de l'Agriculture des autres pays sur ce sujet. L'objectif principal était de recueillir le soutien des pays à l'adoption d'un Programme de travail sur l'agriculture.

Les petits agriculteurs du Sud sont les premières victimes du changement climatique. Ils représentent 1,5 milliard d'actifs, 98 % des producteurs agricoles et 70 % des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Ils ne sont responsables que d'une très faible part des émissions de GES passées et actuelles. Par conséquent, pour Coordination SUD, Durban ne pouvait déboucher sur une décision qui ne prenne pas en compte les agricultures familiales du Sud. De façon générale, l'action internationale en faveur de la lutte contre le changement climatique dans le secteur agricole doit se décliner en six principes généraux :

- la reconnaissance de la responsabilité différenciée des pays et des modèles agricoles vis-à-vis des émissions en agriculture ;
- l'adaptation comme priorité pour les agricultures familiales du Sud ;
- la reconnaissance des multiples fonctions des agricultures familiales du Sud ;
- le respect de la souveraineté alimentaire des ménages ruraux des pays en développement ;
- l'étude, la valorisation et la diffusion des savoir-faire des acteurs locaux ;
- une implication active des représentants de l'agriculture paysanne dans les négociations sur « agriculture et climat ».

Ces principes constituent pour les ONG membres de Coordination SUD la condition *sine qua non* de l'élaboration d'un Programme de travail sur l'agriculture dans le cadre de la Convention Climat.

## Le résultat : l'agriculture entre par la petite porte à Durban

Deux options principales étaient en présence pendant les négociations de Durban :

- **le texte de négociation tel que discuté à Cancun**, amendé par les Parties (ajouts de texte entre crochets, c'est-à-dire non accepté par tous) ;
- **un nouveau texte beaucoup plus court**, soumis par la Nouvelle-Zélande suivie de quelques autres pays, axé sur le lancement d'un Programme de travail sur l'agriculture ;
- **une nouvelle proposition de l'Inde**, soutenue par les autres pays du Basic et une dizaine de pays en développement, concernant l'insertion d'un paragraphe « chapeau » traduisant la vision de ces pays, notamment sur la base du principe de « responsabilités communes mais différenciées ».

Le facilitateur de la négociation agricole, désireux de voir avancer la thématique dans les discussions internationales, s'est montré favorable à la stratégie de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'écarter du texte de négociation tous les points non consensuels et de se focaliser sur la création d'un Programme de travail.



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR L'AGRICULTURE

**Un rôle prédominant du SBSTA :** la COP17 donne à l'Organe de conseil technique et scientifique de la Convention climat un mandat pour élaborer une proposition de programme de travail à soumettre lors de la COP18 au Qatar.

**Des soumissions des pays :** les pays ont jusqu'en mars 2012 pour effectuer des soumissions qui devront alimenter l'élaboration de cette première proposition.

La stratégie menée par la Nouvelle-Zélande et les États-Unis s'est révélée payante puisqu'un texte sur l'agriculture réduit à une quinzaine de lignes a enfin été adopté à Durban, après des années de tractations sur le sujet. La décision a, comme de coutume, été arrachée dans les dernières heures de la Conférence, au prix de consultations ministérielles bilatérales intensives. Ces consultations ont eu lieu sous l'égide de la ministre française de l'Écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, qui s'était portée volontaire pour faciliter les consultations sur un des thèmes et avait hérité de l'agriculture. Pour les pays qui ont proposé et soutenu ce texte, la Conférence de Durban a sauvé l'essentiel : ils obtiennent un mandat officiel de la part de la Conférence des Parties (COP) pour initier des travaux sur la thématique agricole.

La décision de la COP17 a permis d'extraire l'agriculture des négociations internationales sur l'Action concertée à long terme. L'Organe de conseil technique et scientifique de la Convention climat dispose désormais d'un mandat pour élaborer une **proposition de Programme de travail** à soumettre lors de la COP18 au Qatar. Les pays ont jusqu'au 5 mars 2012 pour effectuer des soumissions qui devront alimenter l'élaboration de cette première proposition. Cependant, il n'est pas certain que ce processus débouche sur le lancement d'un Programme de travail agricole à la COP18. La formulation de la décision de Durban est ambiguë laissant la porte ouverte aux pays qui voudraient, à travers leurs soumissions, réfuter le principe même d'un programme de travail sur l'agriculture.

### L'importance d'un processus concerté, qui place les enjeux de développement au cœur de la discussion

Durban a ouvert la porte à la réflexion sur l'agriculture. Désormais, il est important de permettre à toutes les Parties, en particulier les États africains, de se mettre à jour et d'organiser en toute indépendance des concertations nationales et internationales qui leur permettront d'élaborer des soumissions répondant aux enjeux concrets et urgents de leurs agricultures.

Des questions en termes de participation se posent réellement au niveau international. La plupart des délégations des pays les moins avancés n'ont pas pu s'emparer, jusqu'à présent, de ce sujet encore nouveau dans les négociations internationales (cf. Encadré 9). Pourtant, l'agriculture est un secteur clé pour le développement de ces pays. La mobilisation des pays moins avancés et de leurs sociétés civiles paraît donc indispensable pour peser dans les discussions. Toutefois, les trois mois prévus pour effectuer des soumissions sur les modalités de travail représentent un délai très court. Il permet difficilement aux pays d'Afrique, par exemple, d'organiser des concertations nationales ou de se rassembler pour effectuer des soumissions régionales.

#### ENCADRÉ 9

##### > Le Groupe Afrique dans la négociation agricole

L'Afrique, continent hôte de la COP17 et directement concerné par la question agricole, a paradoxalement été peu offensif dans la négociation internationale sur l'agriculture. Cela, à l'exception de quelques pays d'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Sud, qui sont exportateurs de matières premières agricoles et ont soutenu la proposition néo-zélandaise.

Pour les autres pays, il semble que les négociateurs se soient peu appropriés ce sujet. Cela s'explique sans doute par la nouveauté de cette

thématique dans les négociations, le manque de ressources humaines formées à ce sujet au sein des délégations, et le faible niveau de concertation à l'échelon national et/ou régional. À l'échelon national, la concertation est limitée entre d'une part, les ministères de l'Environnement et des Forêts, plus anciennement impliqués dans les négociations climatiques, et d'autre part, les ministères de l'Agriculture, *a priori* plus légitimes sur ce sujet, mais peu formés aux négociations climatiques. Enfin, la barrière de la langue constitue indubitablement un problème de taille pour l'implication des pays d'Afrique francophone, toutes les séances ne bénéficiant pas de traduction.

Au cours de l'année 2011, le Meridian Institute avait facilité un processus parallèle à la Convention Climat, réunissant négociateurs du Nord et du Sud, chercheurs et experts, pour faire avancer les négociations sur l'agriculture. Il pourrait continuer ce travail en 2012, pour animer des formations auprès des délégués africains<sup>37</sup>. Le renforcement, en toute indépendance, des plateformes d'organisations de producteurs africaines sur les enjeux climatiques apparaît essentiel afin qu'elles puissent prendre part au débat dans leur pays et au niveau international.

Enfin, le regard des opérateurs de terrain, des organisations internationales et de la recherche est maintenant tourné vers la question de l'agriculture intelligente face au climat. Cette problématique a pris une place importante lors des ateliers parallèles à Durban. Mais chacun a son interprétation du concept. Puisque cette « boîte » existe, il faut que les parties prenantes veillent à la remplir avec des outils et pratiques adéquates, qui permettent de répondre aux problématiques agricoles des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés. La recherche de la souveraineté alimentaire et l'amélioration de la résilience aux impacts du changement climatique doivent figurer en haut de la liste de ses priorités. Pour atteindre ces objectifs, un investissement massif dans le secteur agricole est nécessaire. Il s'agit maintenant de créer une fenêtre d'opportunité pour que cet investissement soit possible. ●

#### ENCADRÉ 10

##### > L'agriculture « intelligente face au climat » : quésaco ?

L'agriculture « intelligente face au climat<sup>38</sup> » est un concept lancé en 2009 par la FAO qui se veut pertinent dans plusieurs contextes, notamment dans les pays en développement. Les tenants de ce terme le définissent comme étant une « réponse au triple défi de la sécurité alimentaire, de l'adaptation et de l'atténuation en agriculture ». Désormais promu par de nombreux organismes multilatéraux de recherche et de financement (dont le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale -

CGIAR et la Banque mondiale), ce terme a été repris à Durban par de nombreux participants.

Cependant, le contenu technique de ce concept reste assez flou. Il comprendrait aussi bien des pratiques d'agroforesterie que des technologies d'amélioration de semences. Pour autant, l'agriculture « intelligente face au climat » est-elle une innovation réelle et applicable à tous les contextes ? Pour certaines ONG et organisations paysannes, le concept est tout simplement un habile écran de fumée destiné à camoufler l'élargissement du marché du carbone au secteur de l'agriculture dans les pays en développement.

### À RETENIR... L'agriculture à Durban

#### Les +

- L'agriculture enfin discutée officiellement dans la Convention.

#### Les -

- Incertitude sur les modalités de traitement du sujet.
- Incertitudes sur le contenu des discussions.
- Un délai très court pour permettre aux pays les moins avancés de préparer des soumissions concertées.

<sup>37</sup> Source : Site du Meridian Institute [[www.climate-agriculture.org](http://www.climate-agriculture.org)].

<sup>38</sup> On peut aussi traduire « Climate Smart Agriculture » (CSA) par « Agriculture climato-compatible ».

## PARTIE 5

# Redd+ : à quand les décisions politiques ?

Les discussions sur le mécanisme Redd+ font partie des volets les plus avancés des négociations dans le cadre du Groupe de travail sur l'action concertée à long terme. Après plusieurs années de négociations sur le sujet, la COP16 avait adopté une décision officialisant le mécanisme Redd+, ses objectifs, sa portée et les grands principes de sa déclinaison opérationnelle dans les pays bénéficiaires, y compris des clauses de sauvegarde environnementales et sociales. La Conférence de Durban devait permettre de préciser certaines questions techniques de mise en œuvre telles que les modalités d'établissement des niveaux de référence et/ou des niveaux d'émissions liés aux forêts et les modalités de reporting des garde-fous de Redd+ pour protéger les peuples et l'environnement. Elle devait également résoudre les questions qui avaient été volontairement laissées en suspens à Cancun, et notamment celle des mécanismes de financement de Redd+ sur les moyen et long termes.

Si la Conférence de Durban a abouti à des décisions sur Redd+, celles-ci déçoivent par leur manque d'ambition. L'accord sur le suivi du respect des clauses de sauvegarde sociales et environnementales de Redd+ est particulièrement faible. Néanmoins, le processus de négociations est progressif. Le mécanisme Redd+ se construit au fur et à mesure, notamment à partir d'expériences pilotes sur le terrain. Il est donc encore temps pour les Parties de prendre la mesure de ce que le mécanisme Redd+ représente dans les pays forestiers en développement : une opportunité de placer la lutte contre la déforestation au cœur de leur développement économique et social.

## Nos attentes : assurer le respect des garde-fous, le financement et l'efficacité environnementale de Redd+

La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts demeure un enjeu de taille, malgré les avancées de 2010 sur le mécanisme de Redd+. La situation est toujours inquiétante dans plusieurs pays comme le Brésil, l'Indonésie (cf. Encadré 11 page suivante), ou la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG). Dans les pays du Bassin du Congo où la déforestation est encore faible, le rythme de la dégradation forestière s'accélère également.

Pendant la COP16, à Cancun, les pays avaient acté une mise en œuvre du mécanisme Redd+ en trois phases<sup>39</sup>. La dernière phase de Redd+ consiste en la rétribution des pays sur la base de leur performance. À Cancun, les Parties avaient également adopté un ensemble de garde-fous pour limiter les impacts négatifs de Redd+ sur la biodiversité ainsi que sur le développement socio-économique et les droits des populations. La COP16 avait enfin confirmé la né-

<sup>39</sup> Pour mémoire, les Accords de Cancun avaient acté le mécanisme Redd+, selon une mise en œuvre en trois phases : (i) l'élaboration de politiques publiques sectorielles et intersectorielles, et la mise en place d'activités de renforcement de capacités et de projets Redd+ pilotes ; (ii) la mise en œuvre des politiques publiques et les remontées d'informations sur les actions pilotes, et des activités de renforcement de capacités complémentaires ; (iii) la généralisation de la mise en œuvre du mécanisme, avec un paiement à la performance.

**ENCADRÉ 11**

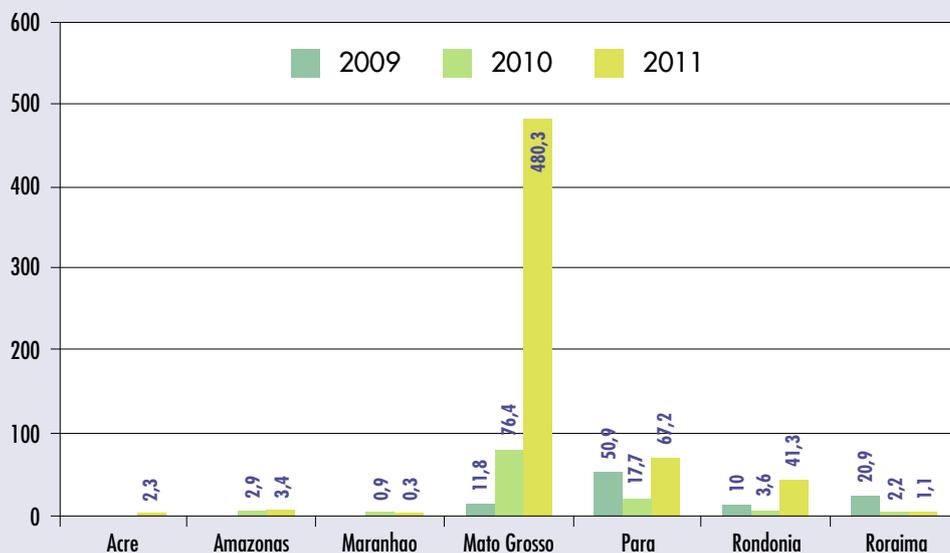
**> Déforestation et dégradation forestière : une situation inquiétante**

Le **Brésil** est l'un des pays les plus avancés dans la lutte contre la déforestation. En 2009, le gouvernement brésilien a pris un engagement clair et ambitieux : réduire la déforestation de 80 % et les émissions de GES de 39 % d'ici 2020 par rapport à un scénario projeté. Pourtant, on constate aujourd'hui un relâchement de la politique fédérale de lutte contre la déforestation. Entre mars et avril 2011, les surfaces déboisées ont été 473 % supérieures aux surfaces de l'année 2010, à la même période<sup>40</sup> ! Cette accentuation du rythme de la déforestation est probablement due aux propositions d'assouplissement du code forestier. Ce relâchement fragilise la politique Redd+ du pays et menace la réalisation de son objectif de réduction d'émissions pris en 2009.

En **Indonésie**, le moratoire de deux ans, décidé en mai 2011, sur les concessions d'exploitations de palmiers à huile (qui résulte d'un accord avec la Norvège d'un milliard de dollars) n'a pas permis d'enrayer les risques de déforestation dans certaines zones.

Le Centre de recherche forestière internationale (*Centre for International Forestry Research – Cifor*) a réalisé une analyse d'économie politique des conditions d'allocation des terres durant vingt ans de politique forestière en Indonésie<sup>41</sup> et en tire des conclusions pour la mise en œuvre de Redd+ dans le pays. Il montre que de nombreux défis ne sont toujours pas résolus quant à la mise en cohérence de ces conditions avec les exigences de Redd+. Ils sont notamment liés à la gouvernance, aux conflits fonciers croissants entre entreprises forestières et communautés locales dus aux besoins de clarification des droits fonciers<sup>42</sup>, etc.

**> FIGURE 4. Déforestation dans les États de l'Amazonie brésilienne (entre 2009 et 2011, en km<sup>2</sup>)**



Source : INPE.

Note : Les États d'Amapa et de Tocantins ne sont pas affichés.

<sup>40</sup> Source : Institut brésilien de recherche économique appliquée (IPEA), 2011.

<sup>41</sup> Source : Christopher Barr, Ahmad Dermawan, Herry Purnomo, Heru Komarudin, *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009. A political economic analysis of lessons for REDD+*, Cifor, 2010 [<http://pod-208.positive-internet.com/uploads/OP52.pdf>].

<sup>42</sup> Voir notamment : Yasmi Y., Schanz H., *Managing conflict escalation in forestry. Logging versus local community interests in Baru Pelepat village, Sumatra, Indonesia*, Cifor, 2010. [[www.cifor.org/nc/online-library/browse/view-publication/publication/3292.html](http://www.cifor.org/nc/online-library/browse/view-publication/publication/3292.html)].

cessité pour les pays de mettre en place des systèmes de suivi et de contrôle (Mesure, notification et vérification – MRV) des émissions évitées via Redd+, et des systèmes d'information sur le respect des garde-fous sociaux et environnementaux.

À la Conférence de Durban, on attendait que les pays prennent des décisions de plusieurs types sur le mécanisme Redd+ : d'une part, l'opérationnalisation des Accords de Cancun et, d'autre part, des décisions sur les questions laissées en suspens en 2010.

## Opérationnalisation des Accords de Cancun

### ● *Des modalités d'établissement des niveaux de référence et/ou des niveaux d'émissions liés aux forêts et pour le MRV de Redd+*

Des blocages ont persisté en 2011 sur les modalités de calcul des niveaux de référence, sur lesquels se baseront les pays pour mesurer les émissions évitées. Ces niveaux de référence sont importants, car selon les Accords de Cancun, ce sont eux qui permettront de définir la rétribution à la performance<sup>43</sup>. En outre, ils doivent être fidèles à la réalité dans le but de préserver l'intégrité environnementale de Redd+ au niveau mondial. Les critères pour la comptabilisation et le contrôle (MRV) des émissions évitées devaient aussi être fixés à Durban.

Pour la Coordination SUD, l'important était d'établir à la COP17 des critères communs de calcul des niveaux de référence, qui reposent notamment sur : la participation des populations, la transparence, la cohérence, avec la possibilité d'inclure des ajustements en fonction des circonstances nationales. Cela devait permettre d'assurer un minimum de comparabilité entre les niveaux de référence et les systèmes de comptabilisation et de contrôle des pays, tout en préservant l'efficacité de Redd+ à l'échelle mondiale, via des niveaux de références sincères et une participation large des pays au mécanisme Redd+.

### ● *Les modalités de reporting des garde-fous de Redd+ pour protéger les peuples et l'environnement*

Les garde-fous adoptés à Cancun seront clés pour faire de Redd+ un outil au service du développement. Cependant, leur rôle dépendra de la façon dont les pays les déclineront et les respecteront sur le terrain. Les pays devaient s'accorder à Durban sur la façon dont le respect des garde-fous fera l'objet d'un suivi et sera rapporté au niveau international. Sur quoi ce reporting reposera-t-il ? Quelles incitations seront mises en place pour que les pays respectent les garde-fous ? Autant de questions auxquelles les négociateurs devaient répondre. La Coordination SUD s'était prononcée en faveur d'une structure commune de critères de transparence, de cohérence, de comparabilité que les pays devraient appliquer dans leurs communications sur le respect des garde-fous sociaux et environnementaux de Redd+. Ces critères devraient permettre de mieux comparer de manière publique la performance des pays en termes de respect des garde-fous.

## La question sensible du financement de Redd+

Sur les questions plus politiques, Durban devait aborder le point sensible des mécanismes qui seront utilisés pour le financement de Redd+ sur le long terme. Les pays s'opposaient fortement sur trois options : un marché de permis négociables, un financement public, via les gouvernements nationaux, ou un mécanisme hybride. Lors de la COP17, les pays devaient également débattre de ce que constitue exactement le « paiement à la performance » de Redd+.

<sup>43</sup> Redd+ vise à rémunérer les pays à la performance pour des émissions de GES qu'ils ont évitées, c'est-à-dire qui n'auront pas lieu. Pour cela, il est nécessaire que chaque pays établisse un niveau de référence (*baseline* en anglais) sur lequel se baser pour mesurer ces émissions évitées. La première façon de calculer le niveau de référence est d'inclure l'ensemble des émissions de GES liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, sans tenir compte de la séquestration de carbone réalisée par les arbres. La deuxième façon consiste à faire le solde entre les émissions actuelles et le CO<sub>2</sub> que les forêts sont en train d'absorber. Le choix de la méthode de calcul impacte fortement les systèmes de comptabilisation que les pays doivent mettre en place et finalement, leur rétribution à la performance.

Pour Coordination SUD, la Conférence de Durban devait assurer une visibilité sur le financement de Redd+ dès 2013, à travers des fonds publics, pérennes et prévisibles. À ce titre, la création d'une fenêtre Redd+ au sein du Fonds vert, alimentée par des financements publics (via des mécanismes innovants, notamment) était à privilégier.

## Des garde-fous affaiblis et des financements toujours incertains

Les pays sont parvenus à deux décisions : une technique et une politique. Cependant, elles correspondent à un compromis faible qui réduit les possibilités de faire du mécanisme Redd+ un outil au service du développement. Les blocages se sont exacerbés, en outre, sur la question des mécanismes de financement qui seront utilisés pour appuyer les actions Redd+ sur le long terme, notamment par rapport au rôle du marché du carbone et de la compensation.



### LES DÉCISIONS DE DURBAN SUR : REDD+

#### Une décision technique sur l'opérationnalisation des Accords de Durban

- *Le reporting sur le respect des clauses de sauvegarde environnementales et sociales* : les pays devront fournir de manière transparente des informations sur le respect des garde-fous sur leur territoire. Accessibles à tous les acteurs, ces informations seront résumées dans un rapport et mises à jour régulièrement. Le reporting reposera sur une approche flexible, permettant des améliorations au fil des années. Il reposera sur les systèmes d'information existants<sup>44</sup>.
- *Le processus à venir* : l'organe scientifique et technique de la Convention devra étudier en 2012 les échéances et la fréquence du reporting et faire des propositions à ce sujet pour adoption lors de la COP18. L'organe pourra aussi continuer à examiner les modalités de reporting et de suivi et pourra en proposer de nouvelles à la COP18.
- *Les modalités pour établir les niveaux de référence (NR) et niveaux d'émissions de références (NER)* :
  - Les pays ont décidé qu'ils pouvaient choisir l'une ou l'autre des deux méthodes.
  - Une approche progressive, avec des améliorations successives est privilégiée.
  - Les NER et NR pourront être infranationaux pendant une période intérimaire.

#### Un texte sur les questions politiques et/ou non résolues à Durban (dans la décision sur l'Action concertée à long terme sous la Convention)<sup>45</sup>

- *Mécanismes de financement de Redd+* : le compromis obtenu prévoit la possibilité de recourir à des mécanismes de marché et à des approches non basées sur le marché et intégrées (réduction des émissions et adaptation au changement climatique). Aucune source de financement spécifique n'est précisée : ces sources peuvent être aussi bien publiques que privées, bilatérales que multilatérales, ou « alternatives ».
- *Processus à venir* : le Secrétariat de la Convention développera un rapport technique (et, si les ressources le permettent, un atelier d'échange) sur les différentes sources de financement possibles, leur rôle et leurs implications. Les pays et les observateurs sont invités à faire des soumissions sur leur vision du financement à la performance auprès du Secrétariat de la Convention avant le 5 mars 2012, afin d'alimenter ce rapport. L'objectif est de parvenir à des conclusions d'ici la COP18.

<sup>44</sup> Décision de la COP17 : « Lignes directrices pour fournir des informations sur la façon dont les clauses de sauvegarde sont prises en compte et modalités pour les niveaux d'émissions et les niveaux forestiers de référence » [[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_safeguards.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_safeguards.pdf)].

<sup>45</sup> Rapport du Groupe de travail sur l'Action concertée à long terme, COP17 [[http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf)].



J. Zuma, Président de l'Afrique du Sud.

© UNclimatechange / Flickr

### Des garde-fous amoindris

L'adoption des garde-fous de Redd+ en 2010 avait été le fruit d'une bataille intense menée par certains pays, les ONG et les groupes de peuples autochtones. À peine un an plus tard, la décision de Durban affaiblit davantage ces garde-fous en ne créant ni incitation, ni contrainte pour assurer la préservation de la biodiversité, et le respect et la promotion des droits et des aspirations au développement des populations locales.

La décision de Durban, adoptée dans le cadre de l'Organe scientifique et technique de la Convention, demande simplement aux pays en développement de fournir des informations qualitatives sur leur mise en œuvre des garde-fous. Elle ne permet pas d'évaluer le respect des garde-fous car elle établit des normes de *reporting* et non pas des normes de *résultat*. Il ne permet pas non plus de savoir quelles mesures de sanction appliquer en cas de non-respect des clauses de sauvegarde. En outre, la décision de Durban sur les garde-fous est parsemée de termes qui l'affaiblissent (« si approprié », « circonstances nationales », « souveraineté nationale »), laissant aux gouvernements une marge de manœuvre importante quant à leur façon de faire leur reporting sur les clauses de sauvegarde.

Ce langage très faible de la décision de Durban a sans doute été défendu par les pays en développement qui espèrent faciliter leur accès à d'éventuels financements internationaux pour Redd+. Ils ont en outre une certaine frustration devant la complexité et l'hétérogénéité des procédures imposées par les bailleurs de fonds, tant pour le climat que pour l'APD. Cette frustration est accentuée par le fait qu'il n'y ait, en réalité, que peu d'argent alloué à des actions Redd+ aujourd'hui. Même s'il est important de faciliter l'accès de tous les pays forestiers aux financements Redd+, y compris de ceux qui présentent les capacités les plus faibles, cela ne peut se faire au détriment du bien-être et du développement des populations. Or, Redd+ ne fournit pour l'instant aucun garde-fou qui empêcherait d'éventuels impacts négatifs sur les populations.

En 2012, il est essentiel que les pays définissent des critères de performance et de reporting plus précis afin d'assurer le respect des garde-fous. Il ne s'agit pas d'imposer aux pays en développement des critères prescriptifs et restrictifs, mais bien d'assurer une cohérence et une comparabilité internationale, tout en veillant à faire de Redd+ un outil au service du développement. La question des mesures de sanction pour les pays qui ne respectent pas ces garde-fous devra se poser.

### L'intégrité et l'efficacité environnementales de Redd+ menacées

Comme en 2010, la décision de Durban précise que les niveaux de référence de Redd+ pourront être infranationaux pendant une période intérimaire. Comme en 2010, elle maintient le flou sur la définition de niveau « infranational » et sur la durée de la « période intérimaire ».

maire ». En 2010, Coordination SUD avait déjà exprimé sa préférence pour le niveau national afin d'éviter les fuites de carbone d'un territoire à un autre. Cependant, les circonstances nationales peuvent expliquer l'adoption d'une approche infranationale, lorsque les données et les capacités institutionnelles ne permettent pas d'adopter une approche nationale.

Les lignes directrices pour l'établissement des niveaux de référence n'ayant pas été déterminées à Durban, les négociations sur ce sujet reprendront en mai 2012 dans le cadre de l'Organe de conseil scientifique et technique. Les pays doivent prendre conscience de l'importance de définir des lignes directrices cohérentes, comparables et fidèles à la réalité. Celles-ci doivent être suffisamment ajustables pour qu'elles ne constituent pas un frein à la participation des pays développement dont les capacités techniques et institutionnelles sont les plus faibles. Ce sont d'ailleurs souvent ces mêmes pays dont le rythme de dégradation forestière s'accroît mais qui ont conservé une part importante de leurs forêts. Sans ces lignes directrices, les financements pour le climat risquent de rétribuer des réductions d'émissions factices, sur la base de niveaux de référence volontairement surestimés.

### Les incertitudes sur les financements demeurent

Lors de la COP17, les pays ont insisté sur la nécessité d'adopter des sources et modes de financement qui soient « adéquats », mais suffisamment flexibles pour permettre à chaque pays de décider du mécanisme qu'il utilisera. Des blocages se sont toutefois cristallisés autour de l'opposition entre mécanismes axés sur le marché et mécanismes non axés sur le marché. Pour tenter de dépasser ce point d'achoppement, le Brésil a proposé que le terme « adéquats » soit explicité par une note en bas de page, qui excluait des sources et modes de financement de Redd+ la compensation des émissions de GES et l'utilisation marché du carbone. Cette proposition a été soutenue par Tuvalu, la Tanzanie, la Bolivie et l'Équateur, mais refusée par d'autres pays. Le Brésil et la PNG ont alors proposé un compromis qui a permis d'aboutir à l'adoption d'un texte dans les dernières heures de la COP17. L'Australie, soutenue par le Japon, la Norvège et les États-Unis, avait tout de même tenté à la dernière minute de réintroduire la possibilité, pour les pays du Nord, d'utiliser Redd+ afin de respecter leurs engagements de réductions d'émissions de GES. Cette proposition a été retirée sous la pression des autres pays et de la société civile, permettant l'adoption finale d'un texte.

Dans ce contexte d'exacerbation des divergences, le compromis trouvé à Durban comporte certes un chapitre sur les sources et les modes de financement de Redd+ dans le cadre de l'Action concertée à long terme. Mais il ne donne, en réalité, aucune visibilité sur les opportunités et mécanismes de financement de Redd+.

La question du financement de Redd+ est intimement liée aux autres volets des négociations internationales, en particulier le Fonds vert pour le climat et les sources de financement. Certains pays poussaient depuis 2009 pour un rattachement de Redd+ au marché du carbone lors de la phase finale de la mise en œuvre, au moment du paiement à la performance. Si Redd+ ouvre la porte à des approches basées sur le marché, il ne va pas jusqu'à créer un marché carbone forestier. Cependant, le débat entre les tenants de l'intégration de Redd+ au marché du carbone et ceux d'approches non basées sur le marché se poursuivra sûrement en 2012.

D'autres pays demandaient au contraire un financement public de Redd+ via des mécanismes de financements innovants et la création d'une fenêtre « Redd+ » au sein du Fonds vert. Les négociations de Durban sur le Fonds vert pour le climat n'ont pas permis de déboucher sur la création d'une telle fenêtre du Fonds. Envisagée dans les premières discussions du comité transitoire en 2011, cette option a dû être supprimée du rapport transmis à la COP. Elle a été une « victime collatérale » d'un compromis. Néanmoins, il n'est pas exclu que le Conseil du Fonds vert décide de créer cette fenêtre à l'avenir. Même en l'absence d'une fenêtre du Fonds dédiée aux forêts, il pourra financer des actions Redd+ via sa fenêtre « Réduction des émissions de GES ».

D'autres pays, enfin, proposaient un financement hybride, reposant à la fois sur le marché du carbone et sur des financements publics.

Coordination SUD soutient un financement de Redd+ au niveau national, essentiellement public et qui ne repose pas sur le marché du carbone. Le marché du carbone et la compensation ne constituent pas des mécanismes pertinents pour le financement de Redd+, à plusieurs égards :

- **l'avenir du marché du carbone demeure incertain.** Même si une deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto a été décidée à Durban, en l'état, les objectifs de réduction d'émission des pays sont trop faibles. Ils ne permettront pas de maintenir un signal-prix du carbone qui encourage les investissements nécessaires dans des modes de développement bas-carbone. L'arrivée sur le marché carbone de crédits Redd+ à bas prix ne ferait qu'affaiblir ce signal-prix ;
- **le mécanisme Redd+ ne permettra pas de réduire les émissions au niveau mondial s'il est intégré au marché du carbone** puisqu'il servira à compenser, au Sud, les émissions que les pays réalisent au Nord ;
- **la mesure et la quantification du carbone forestier sont encore loin d'être vérifiables** et ne sont pas sans poser de problèmes méthodologiques et scientifiques. Sans compter que l'échange de carbone fossile contre du carbone organique<sup>46</sup> pose question, notamment en termes d'intégrité environnementale. Cependant, la pression exercée par certains pays et certains lobbys pour inclure Redd+ dans le marché du carbone pourrait précipiter son entrée dans le marché alors que les problèmes sont loin d'être résolus ;
- **le marché ne se soucie pas des questions d'équité**, sauf à être régulé par la puissance publique. Compte tenu de la faiblesse des garde-fous de Redd+ aujourd'hui, on peut se poser la question de la capacité des pays en développement à prévenir des dérives liées à l'utilisation du marché international du carbone. Le recours à la finance carbone présente des risques pour les populations et la biodiversité. Elle peut être à l'origine d'une concurrence accrue pour l'accès à la terre, facteur d'exclusion et d'insécurité alimentaire supplémentaire pour les populations qui dépendent des écosystèmes forestiers. ●

<sup>46</sup> Le marché international du carbone (via le MDP notamment) permet aux entreprises de générer des crédits d'émissions de GES lorsqu'elles investissent dans des projets de réduction d'émissions dans les pays en développement. Un crédit équivaut à une tonne de carbone réduite (ou évitée), quelle que soit l'origine de la réduction de la tonne de carbone. Jusqu'à présent, les crédits de CO<sub>2</sub> forestier n'étaient pas considérés comme étant équivalents à des crédits de réduction d'émissions industrielles, compte tenu notamment de la non-permanence du stockage du CO<sub>2</sub> dans les forêts et les sols (une forêt peut brûler ou mourir). Pour ces raisons, entre autres, les crédits forestiers ne sont pas échangeables sur le marché d'échange de quotas européen.

## À RETENIR... Le mécanisme Redd+ à Durban

### Les +

- Les pays ont avancé vers l'opérationnalisation du mécanisme Redd+.
- Les différents modes de financement de Redd+ continueront d'être débattus en 2012, avec un processus de soumission et de discussion dans le cadre de l'Organe de conseil scientifique et technique de la Convention Climat.

### Les -

- Des critères de suivi des garde-fous larges et peu incitatifs.
- Une incertitude sur le mode de financement de Redd+ à long terme : après les avancées techniques, il est temps de passer aux décisions politiques.



# Conclusion et perspectives

Les négociations internationales sur le climat suivent désormais un rythme lent et progressif, avec une alternance entre conférences d'étapes et conférences de relance. Le processus de négociations climatiques est arrivé à un tournant à Durban. Il aura fallu deux années pour que la communauté internationale se relève de l'échec de Copenhague. L'Accord de Copenhague n'était pas de nature à apporter une réponse ambitieuse aux problèmes posés à l'humanité par le changement climatique. C'était en outre un accord de club, pour le monde, mais sans le monde. La Conférence de Cancun, plutôt technique et opérationnelle, avait ensuite remis les négociations internationales sur les rails. En toute discrétion, elle a jeté les bases d'un ensemble de mécanismes et d'institutions pour lutter contre le changement climatique, sans renier les acquis du passé. Durban entendait opérationnaliser ces mécanismes et initier un nouveau cycle de négociations.

## L'ambition climatique : l'écart se creuse

La Conférence de Durban a permis de lancer ce **nouveau cycle de négociations**. Les négociations sur un régime climatique « post-2012 » porteront désormais sur la période « post-2020 », dans le cadre de la **Plateforme de Durban**. Le résultat de la Conférence remet en cause l'approche ascendante et volontaire, dite de *pledge and review*, qui s'était installée depuis Copenhague. La volonté bien est présente, chez les pays, de coopérer. Ce nouveau processus tiendra-t-il ses promesses ? Il paraît difficile que le calendrier fixé à Durban permette d'atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire en dessous de 2°C.

En parallèle de ce processus, **on a sauvé le Protocole de Kyoto**, mais pour le placer sous perfusion. Ce n'est donc pas du côté du Protocole qu'on obtiendra une action ambitieuse de la part des pays développés avant 2020.

Globalement, les résultats de la Conférence de Durban sont très insuffisants par rapport aux enjeux. La COP17 ne fait que repousser à 2020 ce que les pays devraient faire dès aujourd'hui pour éviter les conséquences désastreuses d'un réchauffement de la température moyenne du globe de plus de 2°C. Aujourd'hui, nous nous situons sur une trajectoire bien loin de cet objectif : nous nous dirigeons vers un réchauffement de 3 à 4°C en moyenne, voire plus, ce qui pourrait représenter jusqu'à 6°C supplémentaires en Afrique subsaharienne !

Chaque année, l'écart continue de se creuser entre les engagements chiffrés de réduction des émissions de GES pris par les pays, et les actions qu'il faudrait mener pour avoir une chance d'éviter des impacts catastrophiques du changement climatique. Sans une révision à la hausse de leur ambition climatique, aucun processus de négociations ne permettra de lutter efficacement contre le changement climatique.

Cette question de l'ambition climatique est centrale, et les pays doivent prendre leur responsabilité et y donner une réponse politique claire et ambitieuse, en accord avec la science.

## Des avancées techniques, limitées par l'absence de décisions politiques

Par rapport aux discussions sur l'ambition climatique, les négociations techniques sur le Fonds vert, l'adaptation, l'agriculture ou Redd+ avancent relativement vite. Au cœur du Paquet de décisions de Durban se trouve l'**accord sur le Fonds vert**, dont la gouvernance innovante a été confirmée. Cependant, les décisions politiques manquent encore à l'appel : les pays n'ont pas su s'accorder sur la question, très politique, des sources de financement qui permettront d'abonder le Fonds vert. Sans sources pérennes et prévisibles, le Fonds ne sera jamais opérationnel. Pourtant, des solutions existent, telles que les mécanismes de financement innovants. Un programme de travail devra explorer ces solutions et permettre de prendre des décisions concrètes.

Sur la question de l'**adaptation aux impacts du changement climatique**, les avancées de 2010 ont été poursuivies en 2011, avec l'opérationnalisation du Cadre et du Comité pour l'adaptation, entre autres. Cependant, le but ultime de ces institutions est bien de favoriser l'adaptation sur le terrain, ce qui ne peut se faire sans soutien financier et technique adéquat de la part des pays développés. Il faut dès 2013 assurer la poursuite et l'accroissement des financements pour l'adaptation, après l'arrêt des financements précoces pour le climat (période 2010-2012), dont une part très minoritaire a été allouée à l'adaptation. De plus, les gouvernements ne doivent pas oublier que la première mesure d'adaptation, c'est la réduction des émissions de GES. Plus les pays tardent à agir afin de réduire leurs émissions, plus les populations les plus vulnérables seront impactées par le changement climatique. Et plus les actions d'adaptation seront coûteuses.

Du point de vue de l'**agriculture**, les avancées de Durban sont minimalistes : une mention brève du secteur agricole dans l'accord final sur l'Action concertée à long terme. Face à ce résultat, certains diraient : « Que de bruit pour rien ! ». Néanmoins, l'entrée officielle de l'agriculture, pour la première fois, dans le cadre de la Convention Climat est un progrès. Les pays doivent désormais s'en saisir et prendre une décision concrète à la COP18, qui tienne compte de la diversité des agricultures et, pour les agricultures familiales, donne la priorité à l'adaptation au changement climatique. Sans décision ambitieuse sur ce secteur en 2012, on peut se demander ce qu'il adviendra des discussions internationales sur l'agriculture et le climat dans le cadre de la Convention Climat.

Enfin, concernant le **mécanisme Redd+**, Durban a permis des avancées techniques qui ne peuvent contrebalancer le déficit de décisions politiques, tant sur la question des garde-fous que sur le mode de financement de Redd+. Faire de Redd+ un outil en faveur du développement, c'est tirer les leçons du passé et intégrer la lutte contre la déforestation de manière transversale, dans les stratégies et actions de développement des pays à tous les niveaux. Pour cela, un soutien financier et des garde-fous solides, permettant de mettre en œuvre et de guider l'action des pays, demeurent indispensables. Les gouvernements pourront négocier aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur les modalités techniques du mécanisme : sans carburant et sans code de la route, Redd+ ne pourra pas fonctionner !

Face à ce tableau mitigé de la Conférence de Durban, l'analyse de l'éditorialiste du magazine *Nature* sonne particulièrement juste : « Le Paquet de Durban marque sans doute des progrès dans le processus politique pour faire face au changement climatique, mais pour le climat lui-même, c'est une catastrophe. Il apparaît clairement aujourd'hui que la science du climat et la politique du climat, qui prétendent toutes deux lutter contre le changement climatique, évoluent désormais dans deux mondes parallèles. »<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Traduction libre. « The Mask Slips », *Nature*, 480, 292 (15 December 2011) [[www.nature.com/nature/journal/v480/n7377/full/480292a.html](http://www.nature.com/nature/journal/v480/n7377/full/480292a.html)].



*On a sauvé le  
Protocole de Kyoto !*

© UNclimatechange / Flickr

## 2011, une année charnière ?

L'année 2011 pourrait bel et bien s'inscrire dans l'Histoire comme une année charnière, où les prémisses d'un basculement du monde se sont brutalement concrétisées à travers la crise économique et financière que traversent les pays développés. Cette crise provoque de nouveaux rapports entre les États-nations. En outre, à la crise mondiale correspond un processus par lequel les États prennent des mesures en réaction à des évolutions, plus subies que choisies. En synthèse, la crise financière a entériné une perte de souveraineté nationale, ou du moins une limitation et une mise sous dépendance de la souveraineté nationale. C'est dans ce contexte qu'il est apparu clairement aux États qu'une crise mondiale exigeait en retour une réponse mondiale.

La crise financière n'est pas sans présenter des analogies avec la crise climatique, à laquelle elle est d'ailleurs liée. L'ordre ancien, porté jusqu'à la conférence de Copenhague, s'est heurté durement à une réalité mettant en lumière les nouvelles fractures, mais aussi les nouvelles alliances mondiales. L'enjeu mondial que constitue le changement climatique questionne le rôle et la place de chacun des acteurs dans le jeu international. Ainsi, depuis Copenhague, des « outsiders », comme le Groupe des Aosis, ont pesé de manière croissante sur les négociations, marquant une évolution de leur poids économique et/ou politique dans les négociations internationales. En outre, le G77-Chine, bien qu'affichant souvent une identité commune de façade, est entré dans un processus de fragmentation de plus en plus visible. Des alliances de pays émergents, comme celle du Basic (ou, selon les circonstances, du groupe des « Bric » – Brésil, Russie, Inde et Chine) se posent désormais en interlocuteurs directs des pays développés. L'Afrique, sous la houlette d'un Groupe Afrique de plus en plus actif, fait entendre une voix unique jusque-là inaudible, renforcée par le soutien du Groupe des pays les moins avancés.

Pendant les quinze jours de négociations à Durban, une **recomposition de la donne géopolitique** s'est jouée. En particulier, l'ouverture des pays émergents à de possibles objectifs juridiquement contraignants de réduction des émissions de GES à partir de 2020 a pesé dans la balance. L'Union européenne a fait preuve d'une certaine volonté politique, compte tenu de son réengagement pour une seconde période sous le Protocole de Kyoto. Toutefois, les pays en développement lui ont fait comprendre qu'il s'agissait là du minimum requis. Sur la base de la « responsabilité historique » de l'Union européenne, certains allaient même jusqu'à juger insignifiants ses engagements et propositions, pourtant parmi les plus avancés des pays développés. En réalité, l'Union européenne a joué un rôle de facilitateur, plutôt que de leader, ce qui s'est révélé positif. Les États-Unis, paralysés sur le plan interne par leur Congrès, ne semblaient avoir comme moyen de se faire entendre que d'alimenter les blocages. Les propos tenus par le représentant des États-Unis lors de la plénière finale, théâtralisés en tentative d'in-

timidation du Venezuela (fortement ancré dans le groupe de l'Alba), ont fourni un prétexte à la raillerie, et davantage diminué la crédibilité américaine. L'attitude non bloquante, voire progressiste de la Chine, principal challenger des États-Unis, a achevé de les marginaliser.

C'est en provenance du **groupe des Basic** que les initiatives, tant individuelles que collectives, ont provoqué le plus d'évolutions dans les négociations internationales, et ceci jusqu'aux dernières heures de la COP17. Aujourd'hui, la Chine motive ses positions progressistes par le fait qu'elle entend de moins en moins jouer les suiveurs et souhaite peser plus fortement sur les décisions internationales. Les Basic assument désormais le fait d'imposer aux pays développés la reconnaissance de leur « responsabilité historique », assortie d'une facture à payer. Ils le font parfois sous la menace implicite, voire explicite, de leur potentiel de nuisance collective, s'ils maintenaient un développement vorace en carbone. Ce poids des pays émergents constitue probablement l'un des tournants majeurs de Durban. Il a conduit à un accord final, formulé sous la forme d'un « oui mais », dont le premier acte est de relancer un cycle de négociations en vue d'un accord mondial sur le climat, dont les pays émergents feraient partie.

Dans ce contexte, se pose aujourd'hui la question extrêmement complexe du **partage de l'effort selon les principes d'équité et de « responsabilités communes mais différenciées »**. Les décisions de Durban ont le mérite de replacer les questions de développement au cœur du processus de négociations climatiques, d'où elles avaient été chassées provisoirement. Les causes du changement climatique, comme ses conséquences, s'inscrivent d'abord dans les choix de développement. Les discussions à ce sujet entre pays en développement et pays développés ont commencé dès le premier trimestre 2012.

Pour espérer offrir un climat viable aux générations futures, il faudra obtenir la collaboration de l'ensemble des pays, y compris les pays en développement. En contrepartie, l'accord d'un petit club de pays n'est plus une option : tous les pays s'imposent désormais dans le processus de négociation et de décision. Face à ce constat, la Plateforme de Durban peut-elle déboucher sur un nouvel accord international, ambitieux et équitable, englobant *tous* les pays ? La relance d'un nouveau cycle de négociations en 2012 est prometteuse. Mais elle peut aussi décevoir. ●



*La coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale*

14 passage Dubail 75010 Paris  
Tél. : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73  
[www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

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



Les points de vue exposés  
dans ce document reflètent uniquement  
l'opinion de Coordination SUD.