

De Durban à Doha : l'Europe doit confirmer son retour dans les négociations climatiques

La conférence internationale de Durban sur le changement climatique a marqué le retour d'une diplomatie européenne, qui, à Copenhague, avait été tenue à l'écart des discussions finales entre les États-Unis et la Chine. En Afrique du Sud, devant l'insistance de l'Europe, les représentants chinois, indiens et américains ont pour la première fois accepté l'idée d'un accord mondial imposant des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre aux pays développés comme aux pays émergents. Ce succès ne peut cependant faire oublier les failles de la négociation : les engagements des États sont aujourd'hui insuffisants pour empêcher une augmentation de la température moyenne mondiale de plus de 2 °C ; le futur accord ne sera au mieux opérationnel qu'en 2020 ; et l'Union européenne (UE) sera vraisemblablement le seul émetteur majeur sur le plan international à accepter de participer à une deuxième phase du protocole de Kyoto. L'Union doit donc poursuivre ses efforts diplomatiques. Pour qu'ils soient fructueux, elle doit d'abord mettre en œuvre concrètement la deuxième phase du proto-

cole de Kyoto en établissant sa propre politique communautaire. Les prochains mois, marqués par les élections présidentielles américaines et le changement de présidence chinoise, ne pourront vraisemblablement conduire qu'à l'adoption de décisions techniques lors de la conférence au Qatar, en fin d'année. Celles-ci devraient néanmoins permettre la véritable mise en œuvre de l'accord de Cancún, conclu en 2010. Par ailleurs, l'Europe doit rassembler les pays favorables à la protection du climat afin de signer en 2015 un accord mondial ayant force juridique et rehausser à cette date les objectifs de réduction d'émissions nationaux. En outre, un dialogue approfondi avec l'Inde permettrait de mieux comprendre la manière dont ce pays entend participer au régime climatique international sans porter atteinte à son développement économique et social. À brève échéance, la préparation et le sommet de Doha pourraient permettre à l'UE de préparer le futur accord mondial. La diplomatie européenne pourrait ainsi poursuivre trois orientations stratégiques. ■

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

- 1 Concrétiser le retour de la diplomatie européenne sur le devant de la scène climatique internationale en privilégiant des dialogues spécifiques avec des pays ou des groupes de pays pour préparer le futur accord mondial ainsi que le relèvement, en 2015, des objectifs de réduction d'émissions.
- 2 Rendre opérationnels les mécanismes adoptés à Cancún et préciser les financements correspondants.
- 3 Mettre en œuvre la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto au sein de l'UE et en fixer les règles internationales lors de la conférence de Doha.

LES ENJEUX Après la signature des accords de Cancún, la conférence de Durban avait un quadruple objectif : décliner les instruments techniques de l'accord signé l'année précédente au Mexique, donner une suite aux engagements du protocole de Kyoto qui s'achèvent fin 2012, s'interroger sur le futur régime climatique, et débattre des objectifs actuels de réduction d'émissions des différents pays, encore trop modestes pour éviter les conséquences dramatiques du changement climatique. Les deux derniers jours de la conférence ont de plus permis aux représentants politiques nationaux de dépasser les questions techniques pour débattre de l'avenir des engagements internationaux. À l'initiative de l'Union européenne, ces discussions ont permis d'inscrire dans le texte finalement adopté l'idée d'un accord mondial qui aurait "force juridique". Sa mise en œuvre n'interviendrait cependant pas avant 2020, ce qui rend nécessaire une révision des engagements de réduction d'émissions des pays avant cette date. La mise en œuvre des accords de Cancún s'est par ailleurs poursuivie. La préfiguration du Fonds climat vert a ainsi constitué l'un des résultats clés de Durban. Après avoir rappelé le contenu de l'accord de décembre 2011, la présente note propose cinq clefs de lecture des négociations climatiques et présente une série d'orientations stratégiques destinées à la diplomatie européenne, afin d'engager la coopération internationale dans une voie ambitieuse.

LE BILAN DE LA CONFÉRENCE DE DURBAN : DES AVANCÉES TECHNIQUES, UNE ÉBAUCHE ENCORE FLOUE DU PROCHAIN RÉGIME CLIMATIQUE MONDIAL

Une trentaine de décisions ont été adoptées lors de la dix-septième Conférence des parties à la CCNUCC et de la septième réunion des parties au protocole de Kyoto, qui se sont simultanément déroulées fin 2011. Trois de ces textes forment le principal legs de la conférence de Durban. Le bilan des négociations des pays ayant ratifié le protocole de Kyoto⁽¹⁾ prévoit ainsi l'ouverture d'une seconde période

d'engagement, à l'issue de celle qui prend fin le 31 décembre 2012. La synthèse des travaux du groupe des pays membres de la CCNUCC⁽²⁾ traite de la mise en œuvre technique des décisions de Cancún. Par ailleurs, les consultations menées par la présidence sud-africaine ont abouti à une décision qui ouvre le chemin à la signature d'un accord mondial en 2015.

Des avancées inégales sur les sujets techniques

- L'architecture institutionnelle du Fonds climat vert se met en place mais ses modalités d'abondement restent imprécises

Depuis sa création à Cancún en 2010, un comité transitoire a été chargé de concevoir le Fonds climat vert, destiné à accompagner les pays en développement (PED) dans leur transformation vers des économies sobres en carbone et résilientes face au changement climatique. La mise en place du Fonds se poursuit cette année, avec la nomination d'un conseil d'administration⁽³⁾, la désignation d'un secrétariat permanent⁽⁴⁾, la définition de son fonctionnement et de ses ressources financières, ainsi que la sélection du pays hôte (six pays sont candidats). Le principe de l'abondement du fonds pourrait être retenu à Doha, après la présentation d'un rapport par les coprésidents, ce qui permettrait aux différents pays de budgéter son financement en 2013 et de procéder aux premiers versements en 2014.

- Les sources de financement à long terme restent à déterminer

De 2010 à 2012, la communauté internationale s'est engagée à dépenser 30 milliards de dollars américains (USD) par an (initiative *fast start*) : fin novembre 2011, les efforts déjà financés ou en cours de financement par les pays développés se situeraient, selon le World Resources Institute, aux environs de 16 milliards USD⁽⁵⁾. Mais les négociations n'ont permis de préciser ni la provenance des financements ultérieurs, ni la part des sources publiques et privées. Néanmoins, le groupe d'experts (Advisory Group on Finance) lancé par Ban Ki Moon, puis les différents rapports commandés par le G20⁽⁶⁾, ont permis d'identifier des mécanismes innovants de financement pour atteindre l'objectif de 100 milliards USD en 2020. Un programme de travail sur les sources de financement a également été lancé par la CCNUCC à Durban.

- Les transferts technologiques : un mécanisme international destiné à devenir opérationnel en 2012
- Les décisions adoptées à Durban fixent l'objectif de rendre opérationnel le mécanisme technologique dès 2012. Il s'agit d'une structure décidée à Cancún, qui est chargée

(1) Groupe de travail *ad hoc* sur les nouveaux engagements des parties visés au titre du protocole de Kyoto ou *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* [AWG-KP].

(2) Groupe de travail *ad hoc* sur l'action coopérative à long terme sous la Convention ou *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* [AWG-LCA].

(3) La première réunion du conseil d'administration, initialement prévue fin avril a dû être reportée fin août en raison des retards pris par plusieurs groupes régionaux, y compris les pays européens, dans la désignation de leurs représentants.

(4) Prenant le relais du secrétariat intérimaire cogéré par la CCNUCC et le Fonds pour l'environnement mondial.

(5) Voir les estimations du World Resources Institute [2011], *Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges*, actualisées le 18 novembre 2011.

(6) Banque mondiale, FMI, OCDE et banques régionales de développement [2011], *Mobilizing Climate Finance*, rapport préparé à la demande du G20 ; *Innovation with Impact: Financing 21st Century Development*, rapport de Bill Gates au G20, novembre 2011.

de promouvoir le développement, le déploiement et la diffusion des technologies qui permettront aux PED d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter. Le mécanisme repose sur un comité exécutif, chargé d'élaborer des perspectives technologiques, des analyses techniques et des bilans des transferts de technologies, ainsi que sur un Centre des technologies du climat, qui doit animer un réseau international d'expertise. Pour l'heure, seul le comité exécutif a été désigné. Le Centre des technologies du climat doit trouver une structure hôte : neuf organisations ont déposé leur candidature pour une sélection prévue fin 2012. Celle du Programme des Nations unies pour l'environnement est pour l'heure susceptible d'être retenue.

■ **Les dispositifs d'aide à l'adaptation progressent**

Le soutien à l'adaptation s'adresse en priorité aux pays les plus vulnérables face aux modifications météorologiques et aux risques de phénomènes extrêmes occasionnés par le changement climatique. À Durban, la composition formelle du comité d'adaptation chargé de promouvoir ces actions a été arrêtée⁽⁷⁾. Il devrait commencer ses travaux dès la nomination de ses 16 membres. Les directives qui doivent guider les pays les moins avancés (PMA) dans l'élaboration de Plans nationaux d'adaptation sont également en cours d'élaboration. De plus, la CCNUCC a établi qu'elle ne pourrait financer les politiques de construction de capacités, fondamentales pour l'adaptation, qu'à hauteur de ses moyens, les pays devant être les principaux contributeurs.

■ **L'agriculture entre dans le jeu des négociations climatiques mais peu de progrès ont été réalisés dans les transports aériens et maritimes**

L'agriculture entre plus clairement dans l'agenda des négociations : selon les décisions de Durban, des discussions devront avoir lieu au cours de l'année 2012 afin que la conférence de Doha puisse lancer un programme de travail sur les enjeux d'atténuation et d'adaptation de ce secteur.

Aucune disposition n'a en revanche été prise au sujet des émissions des transports maritimes et aériens, alors même que l'UE met en œuvre sa décision d'étendre le marché carbone communautaire au secteur aérien au départ ou à l'arrivée des aéroports européens. Cette mesure suscite des résistances et des menaces de rétorsion d'une vaste coalition de pays développés ou en développement⁽⁸⁾, dont les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie. New Delhi et Beijing ont d'ailleurs récemment interdit à leurs compagnies nationales de participer au marché européen de quotas. La Chine préparerait cependant des mesures domestiques "équivalentes" qui pourraient dis-

penser son secteur aérien des obligations du système européen. Les premiers paiements ne doivent cependant intervenir qu'au printemps 2013 : il reste donc à la Commission européenne un peu moins d'un an pour trouver une solution avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Son secrétaire général a d'ailleurs indiqué en mars que plusieurs options de régulation étaient à l'étude⁽⁹⁾ et, en juin, qu'elle était en train de préparer un nouveau plan sur les émissions de CO₂ qui devrait être approuvé lors de la prochaine conférence de l'OACI en mars 2013. C'est ce que la France avait souligné dans un courrier adressé en mars 2012 à la Commission : il insistait en effet sur la nécessité de "déployer tous les efforts nécessaires pour trouver des solutions mutuellement acceptables avec les États tiers"⁽¹⁰⁾.

■ **La mise en œuvre du mécanisme de lutte contre la déforestation progresse**

La mise en place du système international destiné à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, dit mécanisme REDD +, s'est poursuivie à Durban⁽¹¹⁾ : les modalités de fixation des scénarios de référence des émissions forestières par les pays en développement ont été adoptées. Le scénario de référence proposé par chaque pays sera soumis à une évaluation d'experts et publié sur la plateforme web de la CCNUCC. En outre, chaque pays rendra compte de la façon dont il préserve les services écosystémiques ainsi que le droit des populations locales. Afin de préparer la conférence de Doha, les pays doivent transmettre leurs positions sur les points qui restent à éclaircir pour que le mécanisme REDD + entre en vigueur, notamment au sujet du financement.

■ **Les mécanismes de développement propre sont pérennisés et améliorés**

L'ouverture d'une deuxième phase du protocole de Kyoto permet de prolonger l'existence des mécanismes compensatoires, dont celui dit "de développement propre" (MDP)⁽¹²⁾ avec les pays en développement. Les décisions prises à Durban en simplifient la mise en œuvre et en font un instrument permettant de financer des programmes entiers. Cette réforme pourrait être un premier pas vers la résolution des problèmes d'additionnalité⁽¹³⁾ des projets et de concentration géographique (peu de bénéficiaires se trouvent sur le continent africain, l'essentiel d'entre eux étant localisé en Asie) qui limitent l'efficacité du dispositif.

Enfin, la capture et le stockage du CO₂ pourront désormais faire partie des projets éligibles au MDP. Le coût actuellement élevé de ces procédés rend néanmoins leur mise en œuvre hypothétique.

[7] Deux représentants de chacun des cinq groupes régionaux des Nations unies, un représentant des États insulaires en développement, un représentant des pays les moins avancés, deux représentants des pays membres de l'Annexe I, et deux des pays non membres de l'Annexe I.

[8] L'inclusion de l'aviation dans le marché carbone européen en janvier 2012 [obligation faite aux compagnies opérant dans l'Union de payer l'équivalent de 15 % de leurs émissions de GES] a été contestée par 26 des 36 pays de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

[9] Voir Centre d'analyse stratégique [2010] *Le fret mondial et le changement climatique*, Rapports et Documents, n° 30, Paris, La Documentation française.

[10] Lettre du Premier ministre au président de la Commission datée du 22 mars 2012.

[11] Voir également Centre Alexis Kouyé [2012], *Plateforme de Durban : quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ?*, rapport de recherche sur la conférence de Durban, mars.

[12] Les mécanismes de développement propre permettent à un industriel de générer des crédits d'émission en contrepartie des réductions résultant de projets conduits dans des pays en développement qui ont ratifié le protocole de Kyoto mais qui ne sont pas soumis à un engagement de réduction de leurs émissions.

[13] En référence à la règle définie dans les accords de Marrakech, selon laquelle "un projet MDP est additionnel si les émissions de gaz à effet de serre anthropiques sont réduites en dessous de ce qui se serait passé en l'absence d'un projet MDP enregistré".

■ **Des avancées concrètes ont été réalisées sur le suivi des engagements des États**

Les décisions de principe adoptées à Cancún sur le suivi des engagements des États ont été concrétisées à Durban : à compter de 2014 (janvier pour les pays développés, décembre pour les PED), tous les pays devront produire des rapports bisannuels. Cette harmonisation est une nouveauté : le contenu des rapports est néanmoins largement allégé pour les PED, et reste conditionné à un soutien adéquat de la part des pays développés. Elle doit permettre d'améliorer la couverture de l'inventaire mondial des émissions de gaz à effet de serre (GES). Les pays développés continuent de transmettre un inventaire annuel de leurs émissions, ainsi qu'une communication nationale détaillée tous les quatre ans⁽¹⁴⁾, dont les rapports bisannuels ne constituent qu'une mise à jour. L'exercice demandé aux PED est en revanche inédit de par la fréquence des rapports demandés : ces derniers doivent présenter les politiques climatiques nationales mises en œuvre, les aides internationales reçues et un inventaire d'émissions récent, qui remonte au maximum à quatre ans.

Les décisions de Durban précisent également les méthodes d'analyse des documents fournis par les pays. La procédure d'International Assessment and Review qui s'applique aux pays développés est définie comme une synthèse technique réalisée deux mois après le rapport bisannuel. Au cours de ce processus, les pays membres de la Convention peuvent poser des questions. Les rapports des PED sont étudiés selon une autre procédure, dite de "consultations internationales et d'analyse". Définie à Durban, cette analyse "non intrusive" et "non punitive" consiste essentiellement en un partage d'expériences entre experts et pays en développement, et entre pays en développement.

■ **La forme des registres destinés à lister les actions, les besoins financiers et technologiques des PED et les financements disponibles est désormais précisée**

Le registre en ligne destiné à répertorier les politiques climatiques pour lesquelles les PED demandent un soutien international a vu ses contours définis : un premier volet doit être renseigné par les pays, qui décriront les mesures envisagées et les éventuels besoins en matière d'assistance technologique et financière internationale, un second doit l'être par les institutions financières qui détailleront les fonds mis à disposition ou prévus. La mise en relation des besoins et des ressources disponibles devraient ainsi être facilitée. Le registre doit être dévoilé en novembre prochain.

L'ouverture d'une deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto

Sous l'impulsion de l'Union européenne, la conférence de Durban a adopté le principe de la prolongation du proto-

cole de Kyoto dont la première phase s'achève à la fin de l'année 2012. Cette décision était essentielle : elle a d'une part contribué à créer une dynamique favorable vers un futur accord global et a d'autre part permis de prolonger certains instruments, notamment les mécanismes de développement propre. Ce choix doit maintenant être mis en œuvre à Doha.

Compte tenu du refus du Japon et de la Russie de s'engager dans cette voie, ainsi que du retrait canadien du protocole de Kyoto, l'UE sera vraisemblablement le seul émetteur majeur sur le plan international à accepter de participer à une deuxième phase protocolaire, aux côtés de la Biélorussie, de la Croatie, de l'Islande, du Kazakhstan, de Monaco, de la Norvège, de la Suisse et de l'Ukraine. L'Australie et la Nouvelle-Zélande hésitent à les rejoindre.

L'Europe ne représente plus que 10 % des émissions mondiales de carbone⁽¹⁵⁾ (contre 25 % pour la Chine et 17 % pour les États-Unis) : la prolongation du protocole de Kyoto conclue à Durban n'aura donc qu'un effet limité sur la trajectoire mondiale d'émissions de GES. Elle permet cependant à l'Union européenne de bénéficier du soutien d'un grand nombre de pays.

Il reste cependant à négocier les règles de cette deuxième phase et à les adopter à Doha :

► la durée de la nouvelle période d'engagement pourrait être de cinq ou de huit ans, selon les décisions de Durban. La première option correspondrait au nombre d'années retenu dans le cadre de la première phase du protocole : sa relative brièveté permettrait de fixer plus rapidement de nouveaux objectifs. Une durée de huit ans serait cependant en adéquation avec l'horizon du Paquet climat-énergie européen. De plus, dans ce cas, la deuxième phase du protocole prendrait alors fin au moment où un nouvel accord post-2020 entrerait en vigueur ;

► la détermination des objectifs de réduction des pays concernés : l'Union européenne a choisi la solution la plus simple pour honorer ses engagements internationaux en proposant de faire coïncider les objectifs de la deuxième phase du protocole de Kyoto avec ceux du Paquet climat-énergie. Les différences de périmètre entre cette législation communautaire et le protocole existent mais sont surmontables : le plan d'action européen concerne ainsi désormais les compagnies aériennes étrangères opérant sur le sol européen, tandis que le protocole de Kyoto exclut ce domaine. Ce dernier a en revanche récemment intégré un septième gaz à effet de serre (le trifluorure d'azote), inclus les émissions issues de l'utilisation des terres et de la forêt⁽¹⁶⁾, non couvertes par le cadre européen, et utilisé une nouvelle méthodologie pour estimer l'impact des différentes émissions sur le système climatique (calcul du

[14] La prochaine campagne de communications nationales est prévue en 2012. Pour une définition précise des rapports annuels et des communications nationales, voir Centre d'analyse stratégique (2010), "Un enjeu de Cancún : relancer la coopération climatique en améliorant la transparence des émissions nationales de gaz à effet de serre", *La note d'analyse*, n° 203, décembre.

[15] Émissions de CO₂ dues à la combustion d'énergies fossiles en 2009. AIE (2011), *World Energy Outlook*, octobre.

[16] Émissions dites du "secteur UTCF".

Potentiel de réchauffement global ou PRG). L'UE-27 maintient son effort de réduction d'émissions à - 20%, cible déjà presque atteinte, tout en réitérant son offre conditionnelle de le porter à - 30% ;

- ▶ **les discussions de Durban n'ont pas réglé la question de l'“air chaud”**, notamment le surplus de quotas d'émissions accordé aux pays anciennement intégrés à l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). S'il était reconduit en totalité, cet excédent compromettrait l'efficacité de la phase post-2012 du protocole de Kyoto ;
- ▶ **les pénalités associées à la nouvelle phase protocolaire n'ont par ailleurs pas été rediscutées : la crédibilité des mesures prévues en cas de non-respect des objectifs nationaux** – un report de l'excédent aggravé de 30 % à l'ouverture de la période d'engagement suivante – a en effet été remise en question par l'annonce du retrait canadien hors du protocole. Ce dernier, qui a vu ses émissions de carbone augmenter, a choisi de ne pas s'acquiescer du dépassement de 805 millions de tonnes de son quota d'émission sur la précédente période, soit 29 % de la cible⁽¹⁷⁾ ;

❖ **Quelles orientations prend l'UE ?**

Si l'UE n'a pas encore adopté la feuille de route “Énergies 2050”, présentée par la commissaire Hedegaard, le Conseil environnement de mars 2012 a permis à l'Europe de transmettre à la CCNUCC son objectif chiffré pour la deuxième période d'engagement :

- les ministres ont souhaité que la deuxième période du protocole de Kyoto s'achève en 2020, afin “de garantir une meilleure cohérence avec le Paquet climat-énergie régissant les émissions européennes sur la période 2013-2020 et afin de faciliter la convergence vers un régime global devant entrer en vigueur au plus tard en 2020” ;
- les ministres ont proposé que les objectifs de réduction d'émissions des États-membres en 2020 soient cohérents avec l'effort communautaire de - 20 % de 1990 à 2020, initialement prévue par le Paquet climat-énergie, l'offre conditionnelle d'un passage à - 30 % restant par ailleurs d'actualité. Ils se sont également prononcés en faveur d'un possible renforcement des objectifs de la deuxième période du protocole de Kyoto, en lien avec l'actualisation prévue entre 2013 et 2015 par les accords de Cancún. Cette majoration concernerait alors à la fois les cibles du Paquet climat-énergie et celles du protocole de Kyoto : l'Europe demande donc que cette possibilité de révision en 2015 des objectifs à l'horizon 2020 figure explicitement dans les décisions de Doha ;
- enfin, l'Union souhaite que la question de “l'air chaud”, qui doit être abordée à Doha, soit traitée “sans aucune discrimination et en assurant l'égalité de traitement entre l'ensemble des pays [qui s'engageront dans cette deuxième phase], qu'ils soient membres ou non de l'UE”.

Source : Conclusions du Conseil environnement du 9 mars 2012

- ▶ **les modalités d'adoption de la deuxième phase du protocole de Kyoto par les pays européens doivent enfin être précisées**. Si elles devaient être similaires à celles de la première phase, elles devraient être ratifiées par chacun des 27 États membres.

Une entente de principe sur un accord mondial à l'horizon 2020, des discussions qui se poursuivent sur les efforts à fournir pour lutter contre le changement climatique

Selon la plateforme de Durban⁽¹⁸⁾, des discussions devraient intervenir d'ici 2015 pour explorer les possibilités de renforcer l'ambition des mesures de lutte contre le changement climatique, qu'il s'agisse d'augmenter les objectifs de réduction d'émissions de GES adoptés par l'UE, d'accroître les cibles d'amélioration de l'intensité énergétique proposées par la Chine et l'Inde, ou de mettre en place des collaborations internationales sur certains secteurs (aérien, maritime...). Cette décision répond à l'insistance de l'UE, qui souhaitait que soit reconnu le manque d'ambition des objectifs nationaux et que la conférence de Doha lance des travaux pour les relever.

De plus, la conférence de Durban a inscrit dans les textes la volonté commune de parvenir à la conclusion, au plus tard en 2015, d'un accord mondial de lutte contre le changement climatique qui entrerait en vigueur en 2020. Si la nature finale du document n'a pas été arrêtée, l'accord aura une valeur potentiellement juridique et devra surtout inclure l'ensemble des pays.

Des incertitudes subsistent cependant sur le futur régime climatique, notamment sur le degré de contrainte qu'il imposera. Les documents signés à Durban sont le résultat d'une discussion longue et complexe. Ainsi, l'Union européenne souhaitait que le futur accord soit explicitement contraignant, mais les États-Unis, l'Inde et la plupart des pays émergents n'en ont pas immédiatement accepté l'idée.

Les décisions retenues à Durban prévoient que tous les pays adoptent des objectifs visant à réduire leurs émissions dans le cadre d'un accord qui pourrait être “un protocole, un autre instrument juridique ou un accord ayant force juridique” : cette formule ambiguë devra être précisée. **Fait particulièrement marquant, le texte n'établit pas de différence explicite entre les pays** : les principaux émetteurs de GES, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays émergents, devraient ainsi s'engager sur des objectifs d'atténuation.

Certains observateurs voient dans la mention d'un caractère juridique un véritable retour vers un accord de type *top down*, qui, à l'exemple du protocole de Kyoto, impo-

[17] Government of Canada [2011], *A Climate Change Plan for the Purposes of the Kyoto Protocol Implementation Act*, mai. Si les pénalités étaient appliquées, le coût de la dette canadienne (1046 Mt CO₂e) pourrait atteindre 20 milliards d'euros au prix qui a prévalu au cours des deux dernières années sur le marché européen (20 EUR/t CO₂e).

[18] La plateforme de Durban désigne le processus de négociations devant aboutir à un accord international entrant en vigueur en 2020. Voir la décision de la dix-septième Conférence des parties, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, décembre 2011.

serait des objectifs de réduction d'émissions à chaque pays signataire. Il est vrai que le projet de parvenir à "un accord ayant force juridique" adopté en 2015 est une avancée manifeste vis-à-vis du simple "résultat par commun accord" prévu par le Plan d'action de Bali, qui servait précédemment de guide aux négociations.

Mais on peut douter qu'un accord de ce type, contraire à la logique *bottom up* retenue à Cancún, soit compatible avec la réalité géopolitique actuelle. Même s'il possède une certaine valeur juridique, il devra tenir compte des spécificités des États parties et des engagements qu'ils choisissent d'adopter.

Les gouvernements des PED ont ainsi affirmé à plusieurs reprises qu'un accord de long terme devra respecter le "principe de responsabilités communes mais différenciées" (art. 4.7) qui leur assigne des obligations distinctes de celles des pays industrialisés. Dans les faits, si ce principe ne figure pas dans la décision de Durban, il est inscrit dans la Convention-cadre⁽¹⁹⁾. Une différenciation des obligations reste donc possible.

L'ambition d'aboutir à un texte entrant en vigueur en moins d'une décennie pourrait conduire les négociateurs à préparer une décision de la Conférence des parties plutôt qu'un traité international, dont le processus de ratification serait long et aléatoire : entre la signature du protocole de Kyoto, l'adoption des règles détaillées de sa mise en œuvre à Marrakech en 2001 et son entrée en vigueur, huit années se sont écoulées.

Un groupe de travail, destiné à établir les bases d'un consensus sur la forme du nouvel accord, a été créé à Durban. Ce "groupe de travail *ad hoc* sur la plateforme de Durban pour une action renforcée" a commencé ses travaux en mai dernier et doit remplacer, à partir de 2013, les deux groupes existants, constitués en 2005 (AWG-KP) et 2007 (AWG-LCA)⁽²⁰⁾.

❖ L'ÉVOLUTION DU JEU GÉOPOLITIQUE REFLÈTE LA DIFFICULTÉ DE CONCILIER LES INTÉRÊTS NATIONAUX

La conférence de Durban s'ouvrait dans un contexte difficile : alors que les engagements de réduction d'émissions, adoptés un an auparavant à Cancún, sont à l'évidence insuffisants pour éviter des augmentations de température excessives, les deux principaux émetteurs mondiaux n'étaient pas prêts à rouvrir la discussion sur leurs propres objectifs d'atténuation. La présidence américaine, en fin de mandat, ne pouvait s'engager dans une véritable

négociation. De plus, dans le contexte de crise économique, la lutte contre le changement climatique ne figure plus en haut de l'agenda politique international.

Dans ces conditions, le résultat de la rencontre de décembre 2011 aurait pu se réduire à une série de décisions techniques. L'Union européenne est néanmoins parvenue à remettre au cœur des discussions le futur de la coopération climatique mondiale.

Le retour de l'UE sur le devant de la scène climatique internationale

Durant le deuxième semestre de l'année 2011, l'Union a annoncé sa décision de s'engager lors de la conférence de Durban dans une seconde phase du protocole de Kyoto, sous réserve que débutent des négociations pour un accord mondial juridiquement contraignant d'ici 2015 qui mentionnerait les objectifs de réduction d'émissions poursuivis par tous les pays. Le pari était audacieux⁽²¹⁾, car cette stratégie risquait de se heurter au refus des États-Unis et des pays émergents, de conduire à l'arrêt des négociations sur le futur du protocole de Kyoto et d'aggraver ainsi le déficit de confiance qui alourdissait les discussions multilatérales. Illustration de ces tensions internationales, la presse indienne⁽²²⁾ émettait début novembre de vives critiques à l'égard de l'UE, qu'elle accusait de ne pas respecter le principe onusien de "responsabilités communes mais différenciées". Elle indiquait en outre que la position européenne regroupait contre elle, dans une alliance singulière, l'Inde, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, l'Indonésie et la Corée du Sud.

De fait, la conférence de Durban a bien failli se conclure par un échec. Trois éléments ont permis de trouver une issue positive :

- ▶ la Chine, désireuse de ne pas apparaître comme responsable d'un arrêt des négociations, a infléchi sa position : au début de la deuxième semaine de la conférence, elle acceptait l'idée d'un accord mondial qui se concrétiserait à partir de 2020 (ce qui lui permettrait d'ici là de ne pas altérer sa croissance économique, nécessaire pour poursuivre sa dynamique de développement) et qui pourrait être contraignant, à condition qu'une seconde période du protocole de Kyoto soit ouverte ;
- ▶ à la suite de cette déclaration, le représentant américain Todd Stern indiquait que les États-Unis étaient prêts à soutenir la feuille de route européenne ;
- ▶ dernier élément déterminant, l'UE a reçu le soutien d'une centaine de pays, parmi lesquels ceux de l'Union africaine, des pays les moins avancés et les membres de l'Alliance des petits États insulaires (*Alliance of Small Island States – AOSIS*), qui appartiennent en

[19] L'annexe I de la CCNUCC englobe la plupart des pays développés qui ont accepté des objectifs chiffrés de réduction d'émissions au titre du protocole de Kyoto – à l'exception des États-Unis.

[20] Voir *supra* notes 1 et 2.

[21] Article de L. Caramel dans *Le Monde*, publié le lendemain de l'ouverture de la conférence.

[22] Voir "US joins India & China on emissions cuts, opposes EU targets", *The Times of India*, 26 octobre 2011.

grande partie au G77. Ces États directement menacés par les conséquences du changement climatique ont rappelé à Durban, aux côtés de l'UE, leur souhait d'avancer au plus vite dans la lutte contre le changement climatique.

📌 L' "indaba", atout ou obstacle des négociations de Durban ?

La présidence sud-africaine a introduit un mode de concertation particulier dans les négociations, l' "indaba", expression zoulou désignant la réunion de leaders de différentes communautés pour résoudre un litige. Ces réunions font de la liberté de parole un principe, le but étant de s'affranchir des rapports de force entre "petits" et "grands" interlocuteurs, sans modérateur du débat ni leader désigné : la solution doit venir du dialogue. Dans les indabas réussies, chaque participant vient à la réunion en étant ouvert aux autres, motivé par l'intérêt collectif, écoutant chacun, de sorte à trouver des compromis qui bénéficient à la communauté dans son ensemble. À Durban, elles ont rassemblé les délégations dans le but de trouver un consensus sur des sujets précis.

Certains observateurs estiment que cette méthode de concertation a porté ses fruits, puisque la conférence a finalement donné lieu à un accord. La ministre sud-africaine des Affaires étrangères en charge de la présidence s'est ainsi félicitée de l'organisation de cette structure de conciliation déjà utilisée lors de la reconstruction post apartheid.

D'autres, plus sceptiques, y voient la cause de l'allongement de la durée des débats. Ils soulignent le manque d'à-propos de certaines réunions, qui ont vu les discours institutionnels se succéder sans réel dialogue.

La principale opposition est venue de l'Inde, qui a insisté jusqu'aux dernières heures de la négociation pour que le texte final fasse état de la responsabilité historique des pays développés et ne retienne pas pour objectif la conclusion d'un accord juridiquement contraignant pour l'ensemble de la communauté internationale.

Ainsi, loin de l'isolement qu'elle avait connu à la conférence de Copenhague deux ans auparavant, puis à la rencontre de Cancún l'année dernière, l'UE a su mobiliser de nombreux partenaires autour d'une proposition audacieuse.

En définitive, la proposition européenne consistant en un accord international qui entrerait en vigueur en 2020 et pourrait avoir une certaine force juridique (compromis obtenu par l'Inde) a été retenue. L'UE apparaît donc comme l'un des principaux artisans des avancées conclues à Durban. En maintenant en vigueur le protocole de Kyoto, et en donnant un nouveau souffle aux négociations de long terme, elle acquiert un rôle majeur dans les négociations climatiques.

Cette position est cependant fragile : les difficultés auxquelles se heurte l'Union dans sa volonté d'inclure les compagnies aériennes internationales dans le marché

carbone européen montrent que le consensus mondial est moins solide quand il s'agit de mettre en place des actions concrètes.

De plus, le texte adopté à Durban n'impose à court terme que peu de contraintes supplémentaires aux États-Unis et à la Chine. L'accord politique publié par la CCNUCC à l'issue de la conférence de Copenhague, essentiellement inspiré par la position commune des présidents Obama et Hu Jin Tao, contenait en effet déjà le principe d'une révision des engagements de réduction nationaux en 2015. Seul l'avenir dira le véritable résultat de la manœuvre audacieuse de l'Union européenne : l'accord de Durban, qui mentionne la possibilité d'un nouvel accord mondial ayant force juridique s'appliquant à tous les pays, se traduira-t-il en 2015 par un nouveau traité international ou par de simples décisions de la Conférence des parties ? La Chine et les États-Unis accepteront-ils de ratifier un traité leur assignant explicitement des engagements ?

Seule une forte volonté internationale pourra garantir la signature d'un accord mondial d'envergure. Elle devra également conduire, dès 2015, à un relèvement significatif des objectifs de réduction d'émissions formulés à Cancún par les principaux pays émetteurs, même si un nouvel accord international n'était pas signé à cette date.

📌 Des lignes de fracture apparaissent au sein du G 77 et des BASIC

Deux brèches apparaissent de plus en plus nettement au sein des pays en développement jusqu'ici dispensés d'engagements contraignants.

Le premier clivage concerne le G77, qui regroupe plus de 130 PED depuis les pays émergents jusqu'aux pays les moins avancés. Ce rassemblement semble de plus en plus anachronique, tant les intérêts de ses membres s'éloignent. La croissance des émissions des pays émergents – la Chine est désormais le premier émetteur mondial – les distingue d'autres pays, émetteurs très modestes et particulièrement vulnérables aux conséquences du changement climatique. L'importance de leurs populations les sépare également : l'Inde et la Chine, qui comptent chacune plus d'un milliard d'habitants, représentent à elles deux presque le tiers de la population mondiale actuelle. Ce poids démographique et les défis qu'il représente en termes d'urbanisation, de création d'emplois et de lutte contre la pauvreté, expliquent en partie la volonté de ces pays de préserver leur croissance économique.

La dernière nuit de discussion a été marquée par la déclaration radicale du ministre des Affaires étrangères de Grenade, particulièrement exposée aux risques induits par le changement climatique. Prononcée au nom de l'AOSIS à l'intention des pays émergents, elle est significative de la divergence de vues entre PED et l'alliance

plus récente connue sous le nom de “BASIC”⁽²³⁾ qui s'est révélée à Durban : “Pendant qu'ils se développent, nous agonisons. Pourquoi devrions-nous l'accepter ?”

À Durban, le groupe Afrique et les petits États insulaires ont donc appuyé la position de l'Europe pour une reconduction du protocole de Kyoto et la signature d'un nouvel accord mondial. À l'inverse, la Chine et l'Inde, également membres du G77, se sont opposées à un accord qui conduirait à leur assigner des objectifs contraignants de réduction d'émissions avant 2020. Ils mettent en avant les principes de “droit au développement” et de “responsabilités communes mais différenciées” reconnus par la Convention.

La seconde fracture concerne les BASIC. À Durban, le Brésil et l'Afrique du Sud ont soutenu la proposition européenne pour un accord mondial post-2020 potentiellement contraignant ; la Chine s'y est par la suite ralliée, tandis que l'Inde a maintenu une résistance ferme jusqu'au compromis des dernières heures.

La conférence de Durban a révélé la disparité des intérêts nationaux au sein du G77 et des BASIC. Comprendre ces fractures pourrait donner des clefs de lecture pour les futures conférences climatiques mondiales.

Les États-Unis en position d'attente jusqu'aux prochaines élections

Les États-Unis sont apparus en retrait de la négociation. Il est vrai que l'accord conclu correspond à leur position : les négociateurs américains se sont toujours déclarés favorables à la signature d'un accord mondial qui soumettrait aux mêmes obligations les pays développés et les pays émergents, en particulier la Chine. Ils plaident donc pour l'abandon du système d'“annexe” qui a jusqu'ici différencié les obligations nationales. Par ailleurs, les textes approuvés à Durban ne leur imposent pas de revoir l'objectif de réduction d'émissions que les États-Unis proposent depuis 2009. En ce sens, le compromis de Durban ne remet pas en cause l'accord passé entre Barack Obama et Hu Jin Tao à Copenhague, qui a largement inspiré les décisions adoptées à Cancún en 2010. Le seul écart par rapport à la position américaine réside dans la valeur du futur régime climatique, contraignant ou de force juridique, évoqué dans le texte de Durban. Un tel accord pourrait être difficilement acceptable par le Sénat américain s'il devait contenir des objectifs nationaux précis. Washington a pourtant adhéré au texte final qui lui donne satisfaction en ce qu'il fixe des obligations équivalentes pour les pays émergents et les pays développés.

Le mandat de la délégation américaine a été considérablement restreint par le peu de marge de manœuvre



[23] Acronyme pour Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine.

[24] Voir la tribune signée par Claude Allègre et 15 scientifiques dans *Wall Street Journal*, “No Need to Panic About Global Warming”, 26 janvier 2012, et le sondage Gallup qui témoigne de l'atténuation du sentiment d'urgence associé au changement climatique dans l'opinion publique américaine (<http://www.gallup.com/poll/146606/concerns-global-warming-stable-lower-levels.aspx>).

[25] À titre de comparaison, le taux d'émissions par habitant est de 5 t de CO₂ en Chine, alors que ce pays représente 24 % des émissions mondiales, contre 18 % pour les États-Unis, AIE (2011), *op. cit.* [évolution des émissions américaines de 1990 à 2009].

[26] Les émissions de CO₂ indiennes ne représentent que 5 % des émissions mondiales, mais leur croissance est importante : elles ont triplé de 1990 à 2003, AIE (2011), *op. cit.*

du président Obama sur le plan domestique. Ce dernier, confronté à la crise, à la résurgence d'un sentiment climatocéptique relayé par les médias⁽²⁴⁾ et à l'incertitude qu'ouvre la campagne électorale en cours, a abandonné l'idée de faire voter une loi sur le changement climatique durant le mandat actuel. Sa position sur la scène internationale en est fragilisée. Elle consiste à en rester à l'accord conclu avec les pays émergents à Copenhague, en 2009, au moment où le contexte politique, économique et social était plus favorable aux États-Unis. Désormais pris dans la campagne électorale, le président américain ne peut se risquer à livrer bataille en faveur de l'adoption d'une régulation mondiale ambitieuse des GES, qui pourrait susciter de vives polémiques au niveau national. La transition énergétique se révélerait en effet particulièrement coûteuse pour un pays où chaque habitant émet en moyenne 17 t CO₂ par an⁽²⁵⁾. Signe de frilosité, le président Obama évite depuis deux ans d'aborder en détail le thème du changement climatique dans son *Discours sur l'État de l'Union* au Congrès, alors qu'il avait consacré une place importante à ce sujet en 2010.

L'Inde sera l'un des acteurs clefs des futures négociations climatiques

Dans les dernières heures de la conférence, l'Inde s'est affirmé comme un pays déterminant des négociations. À l'opposé de la Chine, qui s'est attachée à éviter de faire figure de frein à la coopération internationale, l'Inde a fait valoir ses vues à plusieurs reprises, dès lors que les discussions sur l'institution d'un nouveau régime climatique mondial s'orientaient dans une direction qu'elle jugeait inacceptable. Ne s'opposant pas à la conclusion d'un accord international de nature juridique à long terme, mais refusant qu'un tel dispositif implique des engagements contraignants pour les principaux émetteurs, dont elle pourrait faire partie à moyen terme⁽²⁶⁾, la ministre indienne de l'environnement a répété son refus d'adhérer à un texte l'engageant à signer un accord qui ouvrirait la voie à de telles obligations, estimant que cela revenait à “signer un chèque en blanc” du fait de l'indétermination du texte qui serait finalement conclu en 2015. Après une conciliation avec la Commissaire européenne, dont la théâtralité avait tous les aspects d'un dialogue de la dernière chance, l'accord n'a été obtenu qu'à la faveur d'une proposition brésilienne ouvrant plusieurs options pour la nature du futur traité climatique. *In fine*, l'Inde a accepté un accord mondial dont la nature juridique et le contenu seront décidés ultérieurement. Elle a ainsi révélé sa détermination à peser dans les négociations climatiques mondiales, et à y être reconnue comme un acteur majeur.

Si le compromis issu de la deuxième semaine de la conférence, mentionnant le principe de responsabilités communes mais différenciées, avait été accueilli favorablement par les médias indiens, leurs critiques ont été violentes à l'égard du compromis final qui supprimait toute référence à ce principe. Jayanthi Natarajan, ministre indienne de l'Environnement, s'est vu reprocher de s'être focalisée sur le refus de la valeur contraignante de l'accord et d'avoir oublié l'importance du principe de droit au développement. Des commentateurs ont souligné que l'Inde ne parviendrait pas à financer la transition énergétique nécessaire sans compromettre sa croissance. L'année dernière déjà, le précédent ministre de l'environnement, Jairam Ramesh, qui avait envisagé la possibilité que tous les pays soient soumis à une certaine forme d'engagement juridique, s'était exposé à de fortes critiques.

Preuve de son mécontentement, New Delhi vient d'adresser sa seconde communication nationale au secrétariat de la Convention climat en rejetant dans le même temps toute action supplémentaire de sa part d'ici à 2020. La ministre considère en effet que, d'ici à cette date, la responsabilité d'agir incombe aux seuls pays développés⁽²⁷⁾. Plus récemment, en avril, Jayanthi Natarajan a indiqué que la volonté d'inclure l'aviation internationale dans le marché ETS "constituait une mesure commerciale unilatérale, qui entraverait l'avancée des négociations mondiales sur le changement climatique⁽²⁸⁾".

L'Inde est directement concernée par la conclusion d'un accord réduisant efficacement les émissions de GES, du fait de sa vulnérabilité aux conséquences du changement climatique. La capacité de résilience indienne est en effet limitée du fait de caractéristiques géographiques, mais aussi de capacités infrastructurelles, économiques et sociales. Malgré une croissance très dynamique (8 % à 9 % depuis 2003), plus de 220 millions de personnes souffrent de sous-alimentation⁽²⁹⁾ et 800 millions de personnes vivent avec un revenu inférieur à 2 dollars par jour⁽³⁰⁾. Les autorités indiennes considèrent donc que la lutte contre la pauvreté est leur objectif prioritaire.

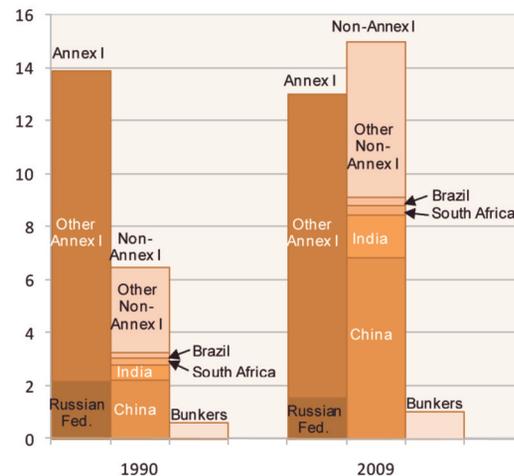
Dans ces conditions, l'Inde a proposé lors du sommet de Cancún de diminuer l'intensité carbone de son économie de 20 % à 25 % d'ici à 2020, par rapport à 2005, et refuse de s'astreindre à des objectifs absolus de réduction qui pourraient peser sur son développement économique.

Une piste possible pour résoudre ce différend consisterait à approfondir le principe de droit au développement⁽³¹⁾

et la notion d'équité entre les pays. Jusqu'ici, leur mise en œuvre a consisté à proposer d'allouer à terme une même quantité d'émissions de GES à chaque habitant de la planète. Une telle proposition suscite de très fortes réserves de la part des États-Unis, qui auraient des difficultés à l'honorer : chaque Américain émet en moyenne trois fois plus qu'un Chinois et dix-sept fois plus qu'un Indien⁽³²⁾.

Autre difficulté : si l'on retient les émissions passées des pays, les pays développés, responsables historiques du changement climatique, doivent assumer la plus grande partie de l'effort de réduction. Si, en revanche, on tient compte seulement des émissions futures, les pays émergents, dont les émissions doivent progresser et la population se stabiliser, seront astreints à des efforts supplémentaires (graphique).

L'importance croissante des pays émergents dans le bilan carbone mondial



Émissions en GT CO2.

Source : AIE (2011), *World Energy Outlook*.

En 2012, des négociations climatiques sous le signe de l'OPEP

Cette année verra les pays pétroliers, traditionnellement peu engagés dans la lutte contre le changement climatique, acquérir un rôle central dans les négociations. Le Qatar a en effet été choisi, au sein du groupe Asie, pour accueillir la prochaine conférence internationale. À ce titre, l'Émirat aura un rôle à jouer dans les prochains mois pour faciliter les négociations et, surtout, présidera la conférence de Doha. En outre, plusieurs enceintes de négociations seront dirigées par des représentants de pays membres de l'OPEP : l'AWG-LCA, qui rassemble

[27] Voir la proposition indienne, transmise le 28 février 2012, *Increasing Ambition Level under Durban Platform for Enhanced Actions* (http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_india_28022012.pdf)

[28] *EU CO2 Law Could Scupper Global Climate Talks-India*, dépêche Reuters du 11 avril 2011.

[29] FAO (2011), *L'état de la sécurité alimentaire dans le monde*

[30] AIE (2011), *op. cit.* (estimations pour l'année 2009) ; Banque mondiale (2011), *World Development Indicators* (estimations pour l'année 2010 pour un seuil de pauvreté de 1,25 USD/jour).

[31] Les articles 2, 4 et 77 de la CCNUCC établissent implicitement le droit au développement, principe adopté en 1986 par l'Assemblée générale des Nations unies, repris six ans plus tard dans la Déclaration de Rio (1992).

[32] Soit quelque 17 t CO2 par an, voir *supra*.

tous les pays signataires de la Convention climat et a jusqu'ici produit les décisions les plus importantes, aura à sa tête un diplomate saoudien. Le groupe rassemblant les membres du protocole de Kyoto sera présidé par Madeleine Diouf Sarr, représentante du Sénégal, qui n'est pas membre de l'OPEP mais qui cherche à s'affirmer comme un pays pétrolier à la suite de la découverte de gisements *offshore*. Enfin, deux groupes de négociations sont ou seront dirigés par des membres de l'organisation des pays pétroliers : le G77 par l'Algérie, et le groupe Asie par l'Arabie saoudite.

Les conséquences du rôle que vont jouer les pays pétroliers dans les prochaines négociations sont incertaines. Jusqu'ici, ces importants émetteurs de GES (le Qatar a le niveau d'émissions par tête le plus élevé du monde, avec quelque 40 t CO₂ par habitant et par an) ont adopté une position de négociation consistant essentiellement à refuser des engagements contraignants et à réclamer réparation pour les pertes qu'ils enregistreront si les politiques climatiques entraînaient une baisse de la demande d'hydrocarbures.

Le Qatar pourrait bénéficier d'une forte reconnaissance internationale s'il parvenait à ériger en succès la conférence climatique qu'il accueillera fin 2012. Il lui faudra pour cela accepter de mettre de côté les souhaits des autres pays de l'OPEP et composer avec les États-Unis, peu enclins à voir resurgir la question de la lutte contre le changement climatique dans la campagne électorale, jusqu'au 8 novembre prochain.

❖ QUELS OBJECTIFS POUR L'UE EN 2012 ?

Au vu des résultats de la conférence de Durban, la négociation climatique mondiale va désormais se concentrer autour de quatre thèmes majeurs :

- ▶ un premier axe de discussion va consister à **donner un sens concret à l'ouverture de la deuxième phase du protocole de Kyoto** : il est nécessaire d'arrêter sa durée, de fixer des objectifs de réduction d'émissions et de régler la question des reports de quotas excédentaires de la première vers la deuxième période ;
- ▶ les négociateurs devront également rendre pleinement opérationnelles les différentes décisions prises à Cancún et les mécanismes qu'elles visent à créer. La difficulté principale résidera bien moins dans les modalités de mise en place concrètes des structures de gouvernance – qui peuvent néanmoins conduire à de longues négociations – que dans la question des sources de financement de ces nouvelles institutions, alors même que les transferts financiers envisagés pour 2013 ne sont pas encore tranchés ;
- ▶ le lancement d'une réflexion sur l'accord climatique mondial post-2020, à signer au plus tard en 2015, sera le

troisième axe de négociation : elle devra s'intéresser en 2012 et 2013 au contenu même de l'accord plutôt qu'à sa forme juridique sous peine de bloquer la discussion ;

- ▶ le dernier axe concerne le **renforcement des objectifs de réduction des différents pays** : ceux adoptés ne représentent qu'un peu plus de la moitié de l'effort à réaliser⁽³³⁾. Pays développés et en développement sont donc appelés à faire des propositions pour combler ce fossé. Des avancées dans ce domaine ne pourront cependant vraisemblablement intervenir qu'après la publication des différents volets du cinquième rapport du GIEC prévue en 2013 et 2014. L'adoption par les États-Unis d'une loi sur le réchauffement climatique, fixant des objectifs de réduction, semble constituer un préalable nécessaire à la révision des objectifs de certains pays, en particuliers des BASIC.

La multiplicité des groupes de travail et des enjeux à traiter va compliquer le suivi des travaux. Il est cependant fondamental que l'Union européenne continue à s'y investir : même si la création des nouvelles institutions semble devoir prendre du temps, les décisions qui seront adoptées au cours des prochains mois et des années qui suivront orienteront profondément l'avenir.

PREMIER OBJECTIF ①

Concrétiser le retour de la diplomatie européenne sur le devant de la scène climatique internationale en privilégiant des dialogues spécifiques avec des pays ou des groupes de pays pour préparer le futur accord mondial ainsi que le relèvement, en 2015, des objectifs de réduction d'émissions.

À Durban, l'Union européenne a réussi à faire entendre sa voix grâce à l'appui des pays africains, en particulier des PMA et de l'AOSIS, directement menacés par l'évolution du changement climatique. La poursuite d'un dialogue privilégié avec ces pays, notamment sur la mise en place du dispositif REDD+, qui concerne en grande partie les pays du bassin du Congo, est une condition nécessaire pour rassembler suffisamment d'alliés susceptibles de soutenir la proposition de rehausser les objectifs de réduction d'émissions actuels.

Par ailleurs, un accord mondial n'aurait aujourd'hui guère de sens s'il n'était ratifié par les deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre, les États-Unis et la Chine. Tous les deux vont connaître dans les prochains mois des échéances qui désigneront les dirigeants auxquels incombera la responsabilité de négocier et de signer le futur accord mondial prévu en 2015. Engager avec eux, dès le premier semestre de l'année 2013, un dialogue sur

[33] UNEP [2010], *op. cit.*

le contenu de l'accord et sur le renforcement des objectifs de réduction permettrait de clarifier le contenu possible du futur accord mondial.

Les discussions au sujet de cet accord post-2020 devront aborder l'équité des efforts nationaux – que l'Inde et d'autres pays mettent en avant –, la place de la lutte contre la pauvreté ainsi que le développement économique et social dans le futur régime climatique. Les négociations devront également dépasser le débat sur le principe de "responsabilités communes mais différenciées" des pays à lutter contre le changement climatique – termes juridiques qui ne désignent pas une réparation pour un dommage mais bien plutôt une obligation d'action – pour se concentrer sur la nécessité d'un effort important de tous les pays dans la lutte contre le changement climatique. **Il importe donc d'engager un dialogue avec l'Inde sur les thèmes de l'équité des engagements des pays et du droit au développement pour trouver un terrain d'entente.**

DEUXIÈME OBJECTIF 2

Rendre opérationnels les mécanismes adoptés à Cancún et préciser les financements correspondants.

Les progrès enregistrés à Durban sur la question d'un accord mondial post-2020 ne doivent pas masquer la lenteur de la mise en œuvre des instruments créés un an auparavant à Cancún pour organiser la solidarité internationale. De fait, le Fonds climat vert et le mécanisme technologique ne sont pas encore opérationnels.

2012 doit être l'année de mise en œuvre concrète du Fonds climat vert. Cela implique de préciser à Doha les modalités de son fonctionnement. Les premiers versements du Fonds ne sont cependant pas envisageables de manière réaliste avant 2014. La question des ressources de long terme, dont les financements "innovants", doit également être traitée en s'appuyant sur les travaux existants⁽³⁴⁾. Les liens entre le mécanisme technologique et le Fonds climat vert doivent être éclaircis : les besoins de transferts financiers et technologiques pourraient être identifiés par l'intermédiaire du registre dans lequel les pays décrivent les mesures climatiques pour lesquelles ils souhaitent recevoir des soutiens.

L'intégration des secteurs qui ont jusqu'ici été laissés de côté dans la lutte contre le changement climatique est un autre sujet que l'Europe pourrait soutenir à Doha. L'instauration de réelles politiques de réduction des émissions issues des transports maritimes et aériens dans les politiques climatiques constituerait une avancée notable.

TROISIÈME OBJECTIF 3

Mettre en œuvre la deuxième période d'engagement de Kyoto au sein de l'UE et en fixer les règles internationales lors de la conférence de Doha.

Pour conserver sa crédibilité dans la négociation climatique, l'Union européenne se doit maintenant de donner corps à la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto. Par souci de simplicité, il serait préférable que les négociations internationales définissent une durée compatible avec l'horizon 2020 de la politique climatique européenne. Enfin, le surplus d'autorisation d'émissions accordé aux pays de l'ex-URSS – qui, s'il était reconduit, limiterait l'intégrité environnementale du protocole post-2012 ainsi que les modalités d'adoption de la deuxième phase du protocole par ses différents pays signataires – reste à préciser.

CONCLUSION La rencontre de Durban a révélé les divisions entre les acteurs mais aussi leur volonté commune de donner un horizon au régime climatique mondial. Cette rencontre a non seulement permis à l'Union européenne d'acquiescer à une position diplomatique phare sur la scène climatique internationale mais également d'engager la discussion sur les véritables enjeux du futur régime climatique. Ces discussions doivent se concrétiser dès 2015 par le renforcement du niveau d'ambition collectif et la signature d'un nouvel accord mondial. La poursuite de dialogues spécifiques avec les pays actifs dans les négociations climatiques, stratégie qui a fait ses preuves à Durban, doit dès lors constituer l'un des buts de la diplomatie européenne dans la préparation de la conférence de Doha.

► **Mots clés :** changement climatique, climat, gaz à effet de serre, GES, négociations climatiques, CCNUCC, Copenhague, Cancún, Durban, Plateforme de Durban, protocole de Kyoto, MDP, Inde.



Dominique Auverlot et Blandine Barreau,
département Développement durable



[34] Voir le rapport du groupe consultatif de haut niveau sur le financement climatique des Nations unies (AGF) (http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf), et Banque mondiale, FMI, OCDE et banques régionales de développement (2011), *op. cit.*

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications



Notes d'analyse :

- N° 278 ■ La participation des habitants :
trois pistes pour rénover la politique de la ville (septembre 2012)
- N° 277 ■ Aider les parents à être parents.
Le soutien à la parentalité, une perspective internationale
(septembre 2012)
- N° 276 ■ Des technologies compétitives au service du développement
durable (septembre 2012)
- N° 275 ■ L'évolution récente des systèmes de recherche (avril 2012)
- N° 274 ■ Pour un renouveau de la logistique urbaine (avril 2012)
- N° 273 ■ L'accès au très haut débit (mars 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 279 -
septembre 2012 est une publication
du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction :
Hervé Monange,
directeur général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Delphine Gorges

Impression :
Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : septembre 2012
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr