

Lutte contre le changement climatique : l'horloge tourne

Retours sur la Conférence des Nations Unies
sur le changement climatique,
1-12 décembre 2008, Poznan (Pologne)

Coordination de la publication : Anne Chetaille (GRET)
Appui rédactionnel : Jean-Pierre Rolland (GRET)
Maquette : Hélène Gay (GRET)

Imprimé par AB Numéric, février 2009

Lutte contre le changement climatique : l'horloge tourne

Retours sur la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, 1-12 décembre 2008, Poznan (Pologne)

Ce rapport a été rédigé par :

Anne Chetaille (GRET)
Morgane Créach (RAC-F)
Swan Fauveaud (GERES)

● FÉVRIER 2009

Sommaire

Mauvaise météo pour la planète	3
CHAPITRE 1. Retours sur les faits marquants des négociations	5
Introduction	5
Négociations sur le « post-2012 » : à la recherche d'un nouveau souffle	6
Agenda pré-2012 : quelques avancées	17
Refroidissement du climat entre pays industrialisés et pays en développement : un phénomène passager ?	23
Le nouvel élan nécessaire pour Copenhague	24
CHAPITRE 2. Quelles implications opérationnelles pour les acteurs de développement ?	27
Introduction	27
Réformer le mécanisme de développement propre pour une meilleure implication des organisations de solidarité internationale ..	29
Un mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation : des opportunités en vue pour les organisations de solidarité internationale ?	33
Conclusion	27
ANNEXES.	
Annexe 1. Liste des acronymes	37
Annexe 2. Références bibliographiques	38
Annexe 3. Approche méthodologique pour l'évaluation	39
des implications opérationnelles de la Convention et du Protocole pour les organisations de solidarité internationale	

Mauvaise météo pour la planète

Les prévisions météorologiques sont de plus en plus exactes. On sait désormais prédire le temps qu'il fera demain avec une bonne certitude. Mais la grande avancée tient au fait qu'on peut prédire les conséquences du changement climatique en cours sans grande marge d'erreur.

Ces conséquences sont globales, au sens où elles affecteront à terme tous les habitants de notre planète dans leur quotidien. Les mieux lotis devront obligatoirement changer de comportement, au plan individuel comme collectif. Mais les habitants des États insulaires sont, quant à eux, carrément menacés de voir leurs territoires engloutis. Et l'activité quotidienne de centaines de millions de ruraux des pays les moins avancés risque d'être définitivement stérilisée par la disparition de la forêt, l'assèchement des nappes d'eau et la progression de la désertification.

On n'est en plus, donc, à l'heure du débat sur la réalité des risques, ni même à la définition des mesures qui devraient être prises pour lutter contre le changement climatique. Les grandes lignes en sont connues. Reste à en négocier l'application. Et, comme l'indique très clairement le titre de ce rapport, l'horloge tourne. Un nouvel accord sur le climat après 2012 doit être signé d'ici fin 2009 à Copenhague. Les grands pays et, en premier lieu les États-Unis jouent la montre en refusant de s'engager sur des objectifs et mesures ambitieux. Les divergences d'intérêt entre pays retardent, elles aussi, les échéances pour une finalisation inéluctable de l'accord.

Deux familles associatives françaises ont constaté leur proximité sur cette cause majeure de lutte contre le changement climatique. Il s'agit, d'une part, des associations environnementales engagées de longue date sur ce thème et, d'autre part, des associations de solidarité internationale, plus récemment sensibilisées. L'accès au développement pour les populations pauvres ou marginalisées demande de s'assurer de la durabilité environnementale ; et les exigences environnementales ne peuvent trouver application sans une attention particulière à leurs conséquences sur les plus pauvres.

Coordination SUD et le RAC-F ont jugé que le rapprochement entre ces deux familles autour de la question du changement climatique était pertinente et pouvait s'avérer efficace pour porter des positions dans les enceintes de négociation internationale. Un groupe de travail a été mis en place au sein de Coordination SUD. Co-animé par le Réseau Action Climat France (RAC-F) et le GRET, ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises pour préparer la Conférence de Poznan en décembre 2008.

Ce rapport se présente en deux parties : un retour sur les faits marquants de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Poznan ; et une évaluation des implications opérationnelles des décisions de la Conférence sur les pratiques des organisations de solidarité internationale. Il s'agit d'un premier pas dans une approche commune du développement durable. Il y en aura d'autres. ●

*Jean-Louis Vielajus, Président de Coordination SUD
Sandrine Mathy, Présidente du RAC-F*

Retours sur les faits marquants des négociations

■ Anne Chetaille (GRET) et Morgane Créach (RAC-F)

Introduction

Ami-parcours entre la Conférence de Bali et l'échéance tant attendue de Copenhague, la quatorzième Conférence des Parties à la Convention et la quatrième Réunion des Parties au Protocole (COP14/MOP4, Poznan, 1-12 décembre 2008) constituaient un rendez-vous à ne pas manquer dans le processus d'élaboration d'un nouvel accord sur le régime climatique à long terme.

Le Plan d'action de Bali donnait deux ans aux pays Parties à la Convention pour dessiner les contours d'un accord sur le climat après 2012, articulé autour de cinq axes clés : la vision partagée, l'atténuation, l'adaptation, les financements et les technologies. Impliquant les pays en développement et les pays développés, ce Plan d'action marquait un tournant majeur dans les négociations internationales sur le climat. Il s'agissait aussi d'envoyer un signal clair à la Communauté internationale sur l'urgence de l'action mise en avant par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC).

Conformément à cette feuille de route, l'année 2008 a été consacrée à une phase d'exploration et d'échanges de vues sur les différents piliers du futur accord sur le climat. L'un des principaux enjeux de Poznan était de poser les jalons de cet accord sur la base des propositions faites par les pays et d'adopter un programme de travail pour 2009. Au-delà de l'agenda « post-2012 », la COP14/MOP4 devait également examiner une série de points courants relatifs à la mise en œuvre de la Convention et du Protocole (agenda « pré-2012 »), notamment sur les financements, les technologies ou encore l'examen du Protocole (article 9).

Plus de 9 000 personnes, dont presque la moitié de négociateurs, étaient présents. L'agenda « post-2012 » a occupé une place centrale, avec plusieurs groupes de contact, des ateliers thématiques et une table ronde ministérielle informelle¹. Contre toute attente, de vives discussions ont eu lieu sur l'agenda « pré-2012 », notamment sur le Conseil du Fonds pour l'adaptation, l'examen du Protocole, dont l'extension du prélèvement de 2 % des revenus issus du mécanisme de développement (MDP) aux deux autres mécanismes de flexibilité du Protocole et l'amélioration du MDP.

Cependant, à l'issue de quinze jours de négociations, à peine une vingtaine de décisions ont été adoptées par les pays contre trente à Bali. La Conférence de Poznan est finalement apparue essentiellement comme un rendez-vous de routine entre Bali et Copenhague. La volonté politique n'était pas au rendez-vous pour insuffler, à travers cette conférence, le dynamisme nécessaire à la conclusion d'un accord ambitieux à Copenhague. Les pays industrialisés ne se sont pas illustrés par leur exemplarité en termes d'engagement sur la réduction des émissions dans le régime post-2012. Ils ont également créé des déceptions au sein des

¹ Il s'agit de différents espaces de discussion et négociation prévus par la Convention.

pays en développement concernant les financements et les technologies nécessaires afin de répondre à leurs besoins actuels et futurs.

Le contexte politique international n'a pas créé les conditions propices à de grandes annonces. Même si les négociateurs étaient unanimes sur le fait que la crise financière ne devait pas écarter la Communauté internationale de ses impératifs en termes de lutte contre le changement climatique, elle a favorisé une certaine frilosité. En outre, la période de transition de l'administration américaine et les discussions internes de l'Union européenne sur le paquet « Énergie-Climat », adopté le 12 décembre, ont aussi pesé dans le manque de dynamisme de la Conférence de Poznan.

Comme Yvo de Boer, Secrétaire général de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) l'a exprimé, l'horloge tourne. Les preuves scientifiques sont incontestables : le changement climatique est en marche. Il reste aujourd'hui moins de douze mois à la Communauté internationale pour parvenir à un accord ambitieux et équitable à Copenhague. À Poznan, Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies, a appelé à une mobilisation forte des chefs de file. Les pays développés doivent faire preuve de leadership à travers l'adoption d'objectifs de réduction ambitieux chez eux. L'Union européenne et les États-Unis sont en particulier attendus. L'appui des pays en développement, notamment les plus avancés d'entre eux, sera aussi vital. Il doit se faire en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités. Des initiatives déjà significatives ont été prises par le Brésil, la Chine et l'Inde, en matière d'environnement et plus particulièrement en matière de lutte contre le changement climatique. Ces initiatives doivent être étendues et valorisées dans le cadre des négociations internationales.

Négociations sur le « post-2012 » : à la recherche d'un nouveau souffle

La Conférence de Poznan a consacré de nombreuses heures de discussions à l'agenda « post-2012 ». Tous les regards étaient tournés vers les travaux du Groupe de travail spécial chargé de déterminer les futurs engagements des pays industrialisés de l'Annexe 1 (GTS-PK) et du Groupe de travail spécial de l'action concertée de long terme au titre de la Convention (GTS-ACL). Or, il faut constater que le bilan global est mitigé. Certes, un programme de négociation est adopté pour 2009. Plusieurs sessions de travail sont ainsi prévues pour aboutir à un accord d'ici la fin de l'année à Copenhague. Néanmoins, sur le fond (la vision partagée et les quatre piliers), aucune avancée majeure n'a été enregistrée. Les pays industrialisés restent frileux quant à leurs engagements de réduction des émissions d'ici 2020. Les discussions sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) restent cantonnées à un stade technique sans passer au niveau politique.

L'année 2009 : passage du mode « discussions » au mode « négociation »

Les deux principales instances de négociations du nouvel accord post-2012 sur le climat sont le Groupe de travail spécial chargé de déterminer les futurs engagements des pays industrialisés de l'Annexe 1 (GTS-PK) et le Groupe de travail spécial de l'action concertée de long terme au titre de la Convention (GTS-ACL)². En 2008, ces groupes se sont réunis à trois reprises (à

² Ces deux groupes ont été mis en place respectivement fin 2005 à Montréal et fin 2007 à Bali.

Bangkok en avril, à Bonn en juin et à Accra en août). Au cours de ces rencontres, les travaux du GTS-PK se sont essentiellement centrés sur les moyens à la disposition des Parties de l'Annexe 1 pour atteindre leurs futurs objectifs de réduction pour 2020, ainsi que sur des questions méthodologiques. Dans le cadre du GTS-ACL, les discussions ont porté sur les quatre piliers du Plan d'action de Bali : la réduction des émissions, l'adaptation, les financements et les transferts de technologies.

Lors de ces rencontres, de nombreuses idées et propositions ont été formulées concernant ce que pourrait être le nouvel accord global sur le climat. Cependant, les discussions sont restées au stade de l'échange de vues, sans passer au mode « négociation ». Par conséquent, pour une majorité de pays, il était essentiel que la conférence se solde par un programme de négociations pour 2009³.

Les conclusions du GTS-ACL enregistrent cette avancée vers le mode « négociation ». Le Président du groupe est ainsi chargé d'établir, sous sa propre responsabilité :

- un document axé sur la réalisation du Plan d'action de Bali : ce document devra tenir compte des éventuelles soumissions des Parties reçues avant le 6 février 2009. Il devra être examiné dans le cadre de la cinquième session du GTS-ACL prévue à Bonn du 30 mars au 9 avril. Enfin, il devra permettre d'identifier les éléments de convergence et de divergence des Parties pour le document final qui devra être adopté à Copenhague ;
- un texte de négociation : ce texte sera examiné par le GTS-ACL lors de sa sixième réunion à Bonn, du 1^{er} au 12 juin 2009. Ce texte de négociation devra à la fois tenir compte des résultats de la cinquième session du GTS-ACL et des soumissions des Parties reçues avant le 24 avril 2009.

Le Président du GTS-PK a également été mandaté pour produire deux notes. La première porte sur les éléments d'amendements qu'il est envisageable d'adopter conformément à l'article 3.9 du protocole de Kyoto (engagements absolus de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1), pour examen par le GTS-PK lors de sa septième session en avril 2009. La seconde note comprend les questions qui doivent être tranchées dans le cadre du GTS-PK (et listées au paragraphe 5 du programme de travail) pour examen par les Parties en avril 2009. Cette note devra déboucher d'ici juin 2009 sur un texte qui sera proposé pour adoption lors de la conférence de Copenhague.

Le GTS-PK s'est aussi engagé :

- à adopter des conclusions lors de sa septième session d'avril 2009 et à dégager un projet de texte d'amendement sur l'ampleur des réductions à réaliser par les Parties visées à l'Annexe 1, envisagées globalement ;
- à adopter des conclusions lors de sa huitième session de juin 2009 (et tout projet de décision ou d'amendement) sur la part que les pays visés à l'Annexe 1 sont appelés à prendre, individuellement ou conjointement, au volume total des réductions des émissions auxquelles les dites Parties, considérées globalement, devront parvenir.

À Poznan, la volonté d'entrer dès le début de l'année 2009 dans une phase de négociation a donc été actée. Pour autant, cette avancée n'occulte pas les divergences notables qui existent encore entre les pays sur les éléments essentiels du futur accord. Espérons que les trois sessions de négociations prévues en 2009 en amont de Copenhague (les deux GTS ayant ouvert la possibilité d'organiser une autre session supplémentaire si nécessaire) permettront de rapprocher les points de vue des Parties sur la substance du nouveau régime international de lutte contre le changement climatique.

³ Juridiquement parlant, le Secrétariat doit officiellement transmettre aux Parties les textes de négociation au moins six mois avant la date à laquelle leur adoption est envisagée, soit d'ici juin 2009.

Vision partagée et piliers du Plan d'action de Bali : des résultats en demi-teinte

Comme mentionné précédemment, les négociations sur l'après 2012 (post-2012) doivent commencer en 2009. Dans le cadre du groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme (GTS-ACL), les pays ont continué leurs échanges sur le mode « discussion » sur la base du « texte d'assemblage » préparé par le président de ce groupe, contrairement aux attentes de certains pays et aux ONG qui auraient souhaité un démarrage des négociations dès l'ouverture de la Conférence à Poznan. En termes de contenu, peu de propositions nouvelles ont été formulées par les pays.

● *Vision partagée*

La vision partagée inclut d'une part, la portée, la nature et les principes qui devront guider la coopération dans le cadre du nouvel accord sur le climat, et d'autre part, un objectif de réduction des émissions à long terme. À l'issue de la troisième réunion, le Président du GTS-ACL a été invité à compiler les différentes propositions faites par les Parties dans un document (« texte d'assemblage ») pouvant ensuite servir de texte de négociation pour la Conférence de Poznan. Conformément au programme de travail fixé en mars 2008, il était prévu aussi d'approfondir plus spécifiquement la question de la vision partagée lors de la quatrième réunion du groupe à Poznan. Peu de temps (une heure et demie) a été finalement consacré à cette question, contre trois heures pour les autres piliers. La décision du groupe de travail a été en effet remise en cause par les pays du G77/Chine, estimant qu'il était trop tôt pour traiter de cette question et qu'il fallait attendre d'abord l'atelier et la table ronde ministérielle informelle prévus pendant la Conférence.

À l'issue des discussions du groupe de contact, lors de l'atelier et de la table ronde ministérielle informelle, malgré les apparences, les points de divergence demeurent nombreux. Le principe de responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, ainsi que le principe d'équité, ont été évoqués par plusieurs pays développés et en développement. Cependant, derrière ce consensus apparent se cachent des lectures bien différentes de ces principes. Pour les pays en développement, en particulier la Chine et l'Inde, les pays développés, premiers responsables, doivent assumer pleinement l'effort de réduction des émissions. Quant aux pays développés, s'ils reconnaissent la nécessité de montrer l'exemple, ils estiment que la participation de tous les pays est nécessaire. Elle doit se faire en fonction des responsabilités et des capacités à agir de chacun. Cette position est également soutenue par les États insulaires, pourtant membres du G77.

Concernant l'objectif de réduction à long terme (niveau de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre, pic des émissions, objectif de réduction quantifié, contribution des groupes de pays), les propositions de l'Union européenne sont les plus détaillées. D'autres pays, tels que le Japon et le Canada, sont beaucoup plus flous sur les objectifs, en particulier les objectifs de réduction quantifiés à moyen terme pour les pays de l'Annexe 1. Le G77 en tant que groupe s'est dans l'ensemble peu prononcé. Cela contraste avec les interventions faites par l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) qui appelle à une stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre en dessous de 350 ppm eqCO_2 et à une augmentation de la température de 1,5°C maximum d'ici la fin du siècle. Le groupe des pays les moins avancés (PMA) se positionne pour une augmentation de la température comprise entre 2 et 2,4°C. Au-delà des prises de position par groupe, on notera les différentes propositions de certains pays d'Amérique centrale ou des PMA, tels que Madagascar et le Bangladesh, qui vont dans le sens de la position de l'Union européenne.

> Principales positions sur l'objectif de réduction à long terme⁴

	Niveau de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre ou d'augmentation de la température	Pic des émissions	Objectif de réduction quantifié de long terme	Contribution selon les différents groupes de pays
G77/Chine	NSP ⁵	NSP	NSP	Réductions des émissions de 25-40 % de la part des pays développés d'ici 2020. Actions nationales d'atténuation par les pays non Annexe 1, avec des appuis en financements, technologies et renforcement de capacités, d'une façon qui soit mesurable, vérifiable et notifiable.
États insulaires (AOSIS)	Niveau de stabilisation maximum : 350 ppm CO ₂ eq. Augmentation de la température : 1,5°C maximum.	Vers 2015.	Réduction d'au minimum 85 % d'ici 2050.	Réduction de plus de 40 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990 pour les pays de l'Annexe 1 et 95 % d'ici 2050. En tant que groupe, besoin pour les pays non Annexe 1 de dévier de leur trajectoire de référence de façon substantielle sur une période comparable.
PMA	Augmentation de la température : entre 2°C et 2,4°C.	Entre 2000-2015.	NSP	NSP

.../...

⁴ *Ideas and proposals on paragraph 1 of the Bali Action Plan., Revised note by the Chair, 10 décembre 2008. FCCC/AWG/LCA/2008/16/Rev.1.*

⁵ NSP : ne se prononce pas.

> Principales positions sur l'objectif de réduction à long terme

suite de la page 7

	Niveau de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre ou d'augmentation de la température	Pic des émissions	Objectif de réduction quantifié de long terme	Contribution selon les différents groupes de pays
Union européenne	Augmentation de la température : 2°C maximum.	Dans les 10-15 prochaines années. Vers 2020.	Réduction d'au minimum 50 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990. Réduction des émissions par habitant de 2 tonnes d'ici 2050.	Réduction de plus de 25-40 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990 pour les pays développés ; de l'ordre de 30 % d'ici 2020 si effort international. Déviation des trajectoires d'émissions de 1.5 à 30 % des pays en développement par rapport à une trajectoire tendancielle, en plus des engagements de réduction absolus de 2.5-40 % des pays industrialisés d'ici 2020 ; niveau d'effort basé sur la capacité, la responsabilité, les potentiels d'atténuation et les circonstances nationales.
Japon	NSP	Dans les 10-20 prochaines années.	Réduction d'au minimum 50 % d'ici 2050.	Mesures d'atténuation pour tous les pays sur la base du principe de responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives.
Autres pays	Donnés scientifiques insuffisantes pour déterminer un seuil de référence (Australie).	Vers 2020 (Canada).	Réduction d'au minimum 50 % d'ici 2050 (Canada).	Fourchette indicative entre 25 et 40 % de réduction pour les pays de l'Annexe 1 (Nouvelle-Zélande). Actions de réduction des émissions par le maximum de pays, y compris les grandes économies, en fonctions des circonstances nationales (Australie).

● Atténuation

Dans le pilier « atténuation » du Plan d'action de Bali les Parties sont invitées à travailler sur huit types de mesures ou démarches, notamment :

- les « engagements ou initiatives » d'atténuation dans les pays développés qui soient « mesurables, notifiables et vérifiables » ;
- les « mesures » d'atténuation de la part des pays en développement « soutenues et rendues possibles par des technologies, des moyens de financement et un renforcement des capacités, d'une façon mesurable, notifiable et vérifiable » ;
- des démarches générales et des mesures d'incitation positive concernant la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement ;
- des démarches sectorielles ou autres, y compris des possibilités de recourir aux marchés.

Les discussions des trois premières réunions du GTS-ACL ont permis aux pays d'échanger leurs points de vue sur ces différents sujets et d'en approfondir certains lors d'ateliers spécifiques (mesures sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation et approches sectorielles). À Poznan, les discussions ont porté principalement sur l'ensemble de mesures d'atténuation pour les pays en développement et sur les trois indicateurs – mesurable, notifiable et vérifiable (« MRV » en anglais). Concernant le premier point, deux thèmes ont été discutés en particulier :

- la différenciation au sein des pays en développement : ce thème continue de susciter des tensions. Le G77/Chine reste opposé à tout traitement différencié entre les pays non Annexe 1, contrairement à ce que souhaiteraient des pays développés tels que le Japon ou encore l'Union européenne⁶ ;
- les registres pour les actions nationales d'atténuation : un consensus a émergé sur ce point introduit par l'Afrique du Sud et la République de Corée. Ces registres pourraient comprendre des actions volontaires et non contraignantes. Les deux pays ont néanmoins des visions différentes sur les modes de financement de ces actions : recours au marché carbone (République de Corée) ou ressources publiques (Afrique du Sud). Ces actions financées, incluraient par exemple : (i) des Politiques et mesures sur le développement durable, des MDP programmatiques, ou des crédits sectoriels (proposition sud-africaine), ou (ii) des actions unilatérales à faibles coûts (efficacité énergétique), des actions à coûts positifs financées par d'autres ressources que le marché carbone (transport, habitat) et des actions additionnelles financées par le marché carbone et les crédits sectoriels comme pour le ciment (proposition de l'Union européenne)⁷.

Les critères « MRV » portent sur les engagements des pays développés en termes de soutiens financiers et techniques et de renforcement de capacités à apporter aux pays en développement et sur les actions d'atténuation mises en œuvre par ces derniers. Ils doivent permettre de mieux évaluer l'action des pays développés et ainsi de mieux juger de leur degré d'exemplarité. Les discussions de Poznan ont porté plus particulièrement sur la portée de ce qui devait être mesuré, notifié et vérifié, et comment cela pouvait l'être. Pour l'Union européenne, la notification des actions d'atténuation dans les pays en développement devrait être plus fréquente et basée sur des lignes directrices internationales et la vérification devrait se faire au niveau international. Pour l'Afrique du Sud, les critères MRV doivent s'appliquer aux pays dé-

⁶ Cf. Chetaille A., Créach M., *Ambition et équité : les incontournables du futur régime climatique post-2012*, Actes du séminaire du 25 septembre 2008, novembre 2008.

⁷ Cf. Guérin E., *Quick overview of the general state of play of UNFCCC negotiations after Poznan*, Policy Brief N° 9/2008, Climate Change, IDDRI.

veloppés (engagements de réduction des émissions et de soutien aux pays en développement) et également aux actions d'atténuation des pays en développement, lesquelles sont appuyées par des financements et des technologies adéquates.

● *Adaptation*

Les Parties se sont réunies à deux reprises (groupe de contact) afin d'identifier des points de convergence sur un texte « d'assemblage » proposé par le Président du GTS-ACL. Les discussions sur l'adaptation dans le cadre du post-2012 ont été relativement consensuelles : besoins et mesures prioritaires (systèmes d'alerte précoce, cartographie de la vulnérabilité, échanges d'informations, centres régionaux d'excellence, renforcement de capacités, etc.), synergies à assurer avec d'autres processus tels que la gestion des risques ou la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles, nécessité d'augmenter les financements, etc. Cependant, les questions délicates ont été quelque peu éludées, notamment celles sur les sources de financement nouvelles et additionnelles nécessaires, l'identification des pays bénéficiaires prioritaires ou la mise en place de mécanismes d'assurance.

> **La gestion des risques et les assurances climatiques**

La question du recours aux mécanismes de gestion des risques, en particulier aux assurances, est une question émergente dans les négociations sur le climat. Un atelier spécifique sur ce thème a été organisé à Poznan. Globalement, les pays s'accordent sur la nécessité de relier la réduction des risques et l'adaptation. Il est dès lors essentiel de s'appuyer sur les expériences en matière de réduction et de gestion des risques naturels : méthodologies d'évaluation des risques et des vulnérabilités, systèmes d'alerte précoce, etc. Mais plusieurs pays l'ont répété : il faut agir en amont et ne pas seulement réparer les dégâts. En effet, selon les PMA, l'assistance sur la réduction des risques reste trop souvent une approche ex-post, avec des secours d'urgence à la hauteur de l'exposition médiatique.

En matière de gestion des risques, des systèmes de transfert de risques tels que les assurances peuvent être nécessaires. Les pays en développement, en particulier les PMA et les petits États insulaires sont les plus vulnérables face aux aléas climatiques (cyclones, inondations, sécheresses, etc.). Dans la plupart des cas ces risques ne sont pas assurables dans ces pays. Selon l'Initiative de Munich sur le changement climatique (MICC), plusieurs mécanismes d'assurance sont possibles selon les niveaux (micro, meso ou régional) et les types de risques. Même si l'assurance contre les aléas climatiques ne peut être la seule et unique solution, elle suscite de la curiosité au sein des pays en développement. Pour le Bangladesh (groupe des PMA), la micro-assurance pourrait être utile pour répondre aux besoins des plus vulnérables, avec par exemple des assurances récoltes pour les petits agriculteurs. Quant aux États insulaires, ils proposent dans le cadre de l'accord post-2012, la mise en place d'un mécanisme multi-facettes articulé autour de trois composantes : assurance, compensation et gestion des risques. Sous l'égide de la Convention, ce mécanisme pourrait être financé par les pays développés et des partenariats publics-privés.

● *Financement et transfert de technologies*

Le financement et le transfert de technologies constituent deux sujets cruciaux pour les pays en développement. Les négociations de Bali avaient témoigné de l'importance accordée par ces pays à ces sujets. Depuis la dernière réunion du GTS-ACL à Accra (août 2008), les piliers « transfert de technologies » et « financement » du Plan d'action de Bali sont examinés de façon conjointe. Dès l'ouverture de la Conférence et de la quatrième réunion du GTS-ACL à Poznan, les pays en développement ont clairement fait comprendre que les avancées qui pourraient être réalisées sur ces deux sujets conditionneraient en grande partie leur niveau d'ambition concernant la vision partagée ou leurs actions en matière d'atténuation.

Les discussions sur ces deux piliers en groupe de contact n'ont pas permis d'identifier les points de convergence espérés entre les pays en développement et les pays développés. Le G77/Chine n'a pas eu de réponse précise et structurée de la part des pays développés à leur proposition sur la mise en place d'un mécanisme amélioré pour le transfert de technologies. Des divergences subsistent sur deux points majeurs :

- les mécanismes institutionnels devant régir le transfert de technologies : le G77/Chine propose de créer de nouveaux organes subsidiaires ainsi qu'un Fonds multilatéral sur les technologies. L'approche soutenue par les pays développés, soucieux d'efficacité, est, au contraire, de se baser sur les mécanismes existants de la Convention et de les renforcer ;
- les droits de propriété intellectuelle (DPI) sur les technologies propres : pour le G77/Chine, les DPI constituent une barrière au transfert des technologies avancées. Ils souhaitent un allègement du régime de la propriété intellectuelle pour ces technologies.

En ce qui concerne les financements, aucune proposition nouvelle n'a été formulée. La Norvège et le Mexique ont réitéré leur proposition faite à Accra (respectivement la mise aux enchères d'une partie des unités de quotas attribuées aux pays de l'Annexe 1 pour financer l'adaptation, et la création d'un fonds multilatéral sur le changement climatique alimenté par des contributions obligatoires définies en fonction de critères)⁸.

Les pays du groupe l'Ombrelle, en particulier l'Australie, le Canada et les États-Unis ont insisté sur l'efficacité et l'efficience, principes qui devaient être au cœur de la future architecture financière sur le climat. À ce titre, toutes les sources de financement existantes doivent être utilisées, au sein et en dehors de la Convention. Soutenus également par le Japon et l'Union européenne, ces pays mettent l'accent sur le rôle du secteur privé pour catalyser les investissements dans la lutte contre le changement climatique⁹. Ils appuient leur position sur le rapport du secrétariat de la Convention sur les financements et les investissements, selon lequel le secteur privé totalise actuellement 88 % des flux financiers.

Les pays en développement n'ont pas caché leur agacement face à ces discours, soulignant que les pays développés ne peuvent faire porter l'effort sur le secteur privé. Ils doivent assumer leurs responsabilités.

Futurs objectifs de réduction des pays de l'Annexe 1

Depuis la Conférence de Bali, peu de pays se sont prononcés sur leurs engagements absolus de réduction à part l'Union européenne et le Japon. D'autres annonces par les autres pays développés étaient attendues à la COP14.

À Poznan, les travaux du GTS-PK, en groupe de contact ou en atelier de travail ont concerné principalement quatre grandes questions :

- l'adoption de la fourchette de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1 pour 2020 ;
- les moyens pour les pays de l'Annexe 1 d'atteindre leurs objectifs de réduction ;
- la nature des futurs engagements de réduction des pays de l'Annexe 1 ;
- le lien entre les travaux menés sous l'égide du groupe de travail du Protocole avec ceux du groupe de travail de la Convention.

⁸ Cf. Chetaille A., Créach M., *Ambition et équité : les incontournables du futur régime climatique post-2012*, Actes du séminaire du 25 septembre 2008, novembre 2008.

⁹ Cf. Rapport du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change: an Update*, novembre 2008.

● *Fourchette de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1 :
le copier-coller de la décision de Bali*

Selon le Président du GTS-PK, l'adoption de conclusions sur les fourchettes de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1 devait constituer un résultat fort de la Conférence de Poznan. Cet appel n'a pas été suivi d'effet, que ce soit dans les discussions du groupe de contact ou lors de l'atelier de travail dédié à ce sujet.

L'Union européenne est la seule à avoir clairement mis des chiffres sur la table : la nécessité d'une division par deux des émissions mondiales d'ici 2050 et d'une réduction des émissions des pays industrialisés de 30 % pour 2020 par rapport à 1990. Elle a également indiqué que dans un scénario de concentration des émissions à 450 ppm éqCO₂, une déviation des émissions des pays non Annexe 1, de moins 15 % à moins 30 % pour 2020 par rapport à une trajectoire tendancielle, était nécessaire au-delà des réductions des émissions des pays de l'Annexe 1¹⁰. Cette fourchette a été mal accueillie par les pays en développement. Ils ont fermement rappelé que le mandat du GTS-PK devait se limiter à la définition des futurs engagements de réduction des pays de l'Annexe 1. L'Inde a qualifié cette fourchette « d'inacceptable ».

Les autres pays industrialisés n'ont mentionné aucun engagement de réduction national ni même une fourchette de réduction commune aux Parties de l'Annexe 1. Le Japon a simplement mentionné un objectif de réduction des émissions mondiales de long terme, d'une division par deux pour 2050, sans indiquer 1990 comme année de référence.

En groupe de contact, le G77/Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud ont plaidé pour que la fourchette de réduction des émissions soit « au moins » de 25 à 40 % pour les pays de l'Annexe 1, soulignant que la fourchette du GIEC 25-40 % ne tenait pas compte de l'évolution des modes de vie qui pouvait accroître la marge de réduction.

En conclusion, aucune avancée majeure n'a été réalisée sur les engagements des pays de l'Annexe 1 pour la deuxième période d'engagement. Sur la fourchette de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1, les conclusions du GTS-PK sont identiques à celles du Plan d'action de Bali¹¹.

À Bali, les pays en développement avaient fait un pas en avant en acceptant, sous couvert de soutien de la part des pays industrialisés, de s'engager sur des actions nationales de réduction de leurs émissions. Ils attendaient en retour des gestes forts de la part des pays industrialisés concernant leurs engagements de réduction des émissions.

● *L'utilisation confirmée des mécanismes de flexibilité pour l'atteinte
des objectifs de réduction*

Dans le cadre des discussions sur les moyens pour les pays de l'Annexe 1 d'atteindre leurs objectifs de réduction, des divergences sont apparues sur la place particulière des mécanismes de flexibilité (marché international du carbone, mise en œuvre conjointe, mécanisme de développement propre). Pour l'Union européenne, les futurs objectifs de réduction devraient être atteints à la fois via des mesures domestiques et les mécanismes de flexibilité. Les pays en développement, en particulier les représentants des États insulaires (groupe AOSIS) esti-

¹⁰ Ces données proviennent d'une étude publiée par Niklas Höhne et Michel den Elzen, deux des auteurs du GIEC. Cette déviation repose sur deux hypothèses importantes : les pays de l'Annexe 1 réduisent leurs émissions de 25 à 40 % d'ici 2020 et le taux de déforestation suit un scénario au fil de l'eau.

¹¹ Extrait des conclusions : « lors de la première partie de sa quatrième session, le Groupe de travail spécial a constaté que la contribution du Groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation précisait que pour atteindre les niveaux les plus bas tels qu'évalués à ce jour par le GIEC (...) les Parties visées à l'Annexe I dans leur ensemble devraient parvenir, d'ici à 2020, à des réductions d'émissions de 25 à 40 % inférieures aux niveaux de 1990 ».

ment au contraire que les futures réductions des émissions des pays de l'Annexe 1 doivent intervenir prioritairement sur leur territoire. Selon eux, le MDP n'entraîne pas une réduction des émissions mondiales pour les pays ayant des engagements puisqu'il s'agit d'un mécanisme de compensation des émissions. Il peut même conduire à une augmentation de ces dernières dans le cas où le principe d'additionalité des projets n'est pas respecté. En groupe de contact, l'Afrique du Sud a appelé à un objectif domestique de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1 de 25 à 40 %, l'utilisation des mécanismes de flexibilité ne devant intervenir qu'au-delà de ce niveau de réduction.

Les conclusions du GTS-PK maintiennent le recours par les Parties de l'Annexe 1 à des mécanismes de flexibilité et au secteur de l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie, pour atteindre leurs objectifs de réduction. Elles se contentent de rappeler que l'utilisation des mécanismes fondés sur les échanges de droits d'émissions et l'exécution des projets devrait (*should* et non *shall*) « compléter la mise en œuvre de mesures nationales ».

● *La nature des futurs engagements : définition par le haut ou par le bas ?*

Dans les discussions sur la nature des futurs engagements et des potentiels de réduction, deux approches se distinguent. Pour l'Union européenne, il faut obéir aux scientifiques et définir des objectifs ambitieux pour limiter le réchauffement climatique en dessous de 2°C (approche « top-down »). Pour d'autres pays développés, tels que le Japon ou la Nouvelle-Zélande, c'est une approche « bottom up » qui doit prévaloir. Il faut d'abord partir de ce qui est réalisable sur le terrain en termes de réduction d'émissions. Pour la Nouvelle-Zélande, le potentiel de réduction de chaque pays doit être égal à la somme de son potentiel de réduction dans chaque secteur émetteur, multiplié par la part des émissions de ce secteur dans les émissions totales du dit pays. Quant au Japon, il insiste sur la prise en compte des approches sectorielles pour déterminer son futur objectif de réduction des émissions à moyen terme.

Les conclusions du GTS-PK représentent un compromis entre ces deux approches. Les nouveaux engagements des pays de l'Annexe 1 devront prendre « essentiellement la forme d'objectifs chiffrés de limitation et de réduction des émissions [QELRO en anglais] ». La référence au QELRO répond à la demande de l'Union européenne. Cependant, le terme « essentiellement » laisse entrevoir la possibilité de recourir à des engagements basés sur des approches « bottom up ». Le dernier paragraphe des conclusions prend acte des objectifs chiffrés de réduction des émissions annoncés par certaines Parties (de manière implicite, l'Union européenne) et invite les autres pays de l'Annexe 1, qui « sont en mesure de le faire » à communiquer des informations sur leurs objectifs quantifiés de réduction avant la septième session du GTS-PK (avril 2009).

● *L'établissement d'une cohérence entre les travaux de la Convention et du Protocole*

Lors de la Conférence de Bali, certains pays et observateurs avaient regretté pour des raisons de cohérence et d'efficacité que les deux processus de discussions sur le post-2012 sous la Convention et sous le Protocole ne soient pas intégrés. Ce point est réapparu dans les débats à Poznan, une majorité des pays de l'Annexe 1 souhaitant faire fusionner les travaux du GTS-PK et du GTS-ACL.

Lors de la session d'ouverture du GTS-PK, l'Australie, pour le groupe de l'Ombrelle, a proposé l'établissement de sessions conjointes entre les deux groupes de travail spéciaux de la Convention et du Protocole. En groupe de contact, elle s'est opposée à la fixation d'objectifs de moyen terme pour les pays de l'Annexe 1, prétextant le besoin d'aborder cette question dans le cadre plus large des discussions sur un objectif de long terme, associant donc également les pays en développement. La plupart des autres pays industrialisés ont généralement

soutenu une cohérence entre les travaux des deux groupes de la Convention et du Protocole. Les pays en développement ont quant à eux mal réagi à ces propositions, rappelant que le mandat du GTS-PK était très clair et n'avait trait qu'à la définition des futurs objectifs de réduction des émissions des pays de l'Annexe 1.

Les conclusions du GTS-PK sur les futurs engagements des pays Annexe 1 n'établissent pas de lien direct entre le groupe de la Convention et celui du Protocole. Cependant, les autres conclusions sur le programme de travail en 2009 mentionnent la nécessité de maintenir une approche cohérente entre la Convention et le Protocole de Kyoto, en relation avec les engagements des Parties de l'Annexe 1.

Lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts : la décision politique reportée à 2009

La déforestation est responsable d'environ 20 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. La question de sa prise en compte au sein du nouvel accord post-2012, via un mécanisme d'incitation, a été introduite en 2005 à Montréal, à travers une proposition de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Costa Rica soutenue par plusieurs autres Parties. Depuis, trois ateliers de travail ont été organisés sur la mise en place d'un mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation. À Bali, la lutte contre la dégradation des forêts a également été incluse. À Poznan, la question de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD) a été abordée dans le cadre de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques et technologiques (SBSTA). Les discussions se sont axées sur les progrès déjà accomplis et ceux qui restent à effectuer du point de vue méthodologique. Aucune décision n'a été prise par la COP, ce qui aurait conféré plus de poids à ce sujet d'un point de vue politique et juridique.

● *Un pas en faveur de l'inclusion de la préservation des forêts dans le futur mécanisme REDD ?*

De longues discussions ont eu lieu quant à la prise en compte du rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers, au-delà de la déforestation et de la dégradation. Le Plan d'action de Bali établit une différence symbolisée dans le texte par un « point virgule » entre d'une part, « la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement » et d'autre part, « le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers ». Un mécanisme REDD pourrait compenser les États qui ralentissent ou stoppent la déforestation, mais également ceux qui, par la conservation de leurs forêts, ont un taux très bas de déforestation, ou encore ceux qui, par des politiques basées sur des plantations, sont passés à un taux de reforestation nette comme en Chine ou en Inde. Or, ces plantations ne procurent pas du tout les mêmes bénéfices environnementaux et sociaux que les forêts naturelles.

Les conclusions du SBSTA effacent cette différence entre les deux types d'action, en remplaçant le point virgule par une simple virgule. Le paragraphe 4 dispose ainsi que : « le SBSTA a recommandé [...] les principes méthodologiques ci-annexés sur les questions liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement et sur le rôle de la préservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone des forêts dans les pays en développement... ». Pour certains pays, tels que l'Inde, ce passage d'un point virgule à une virgule a été interprété comme un pas en avant en faveur de l'inclusion des activités de conservation, de gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone des forêts dans le futur mécanisme REDD.

- *Peu de garanties sur les droits des peuples autochtones et des communautés locales*

À Poznan, les discussions ont également porté sur la prise en considération des peuples autochtones et des communautés locales au sein du futur mécanisme REDD. Actuellement, 60 millions de personnes indigènes dépendent directement des forêts pour leur survie. Pour les ONG, tout mécanisme REDD devra veiller à respecter les droits des peuples autochtones et des communautés locales et à ne pas créer ou renforcer des politiques forestières injustes à leur égard.

L'annexe des conclusions du SBSTA (relative aux principes méthodologiques) fait référence à « la nécessité de promouvoir la participation pleine et effective des populations autochtones et des communautés locales, eu égard aux circonstances propres à chaque pays et compte tenu des accords internationaux pertinents »¹². Cette formulation n'a pas de caractère juridiquement contraignant quant aux moyens qui seront mis en oeuvre pour garantir les droits des communautés locales et des peuples autochtones. Les conclusions du SBSTA prévoient toutefois que Parties et observateurs pourront d'ici le 15 février 2009 faire des soumissions sur les questions intéressant les populations autochtones et les communautés locales.

- *Biodiversité : la grande absente*

La question de la biodiversité n'est pas prise en compte dans les conclusions du SBSTA. Pourtant, l'Union européenne avait proposé d'y faire référence en introduisant la nécessité d'assurer une cohérence avec les conventions internationales pertinentes telles que la Convention sur la diversité biologique (CDB). Le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les États-Unis et l'Inde se sont opposés à cette proposition, refusant de lier la Convention sur le changement climatique à d'autres conventions internationales¹³.

- *2009, une année plus politique pour le REDD ?*

Des questions épineuses restent toujours en suspens, telles que le futur mécanisme de financement de REDD. Cette question interviendra probablement en 2009 dans le contexte plus large des discussions sur les nouveaux mécanismes de financement en soutien aux activités de réduction et d'adaptation des pays en développement. Pour 2009, le SBSTA a décidé d'axer son programme de travail sur les questions de méthodologie relatives à l'établissement de niveaux de référence pour les émissions de gaz à effet de serre liés à REDD. Une décision par la COP devrait intervenir à Copenhague.

Agenda pré-2012 : quelques avancées

Si les discussions sur le post-2012 ont focalisé l'attention, des résultats concrets étaient également attendus par les différentes Parties sur l'amélioration des mécanismes de la Convention et du Protocole (agenda « pré-2012 »), en particulier sur l'opérationnalisation du Fonds pour l'adaptation, la levée des obstacles au transfert de technologies, la réforme du mécanisme de développement et l'augmentation des financements pour les pays en développement. Si de relatifs progrès sont enregistrés sur les trois premiers points, la question des financements reste sur le feu.

¹² Point 1. C) de l'Annexe des conclusions du SBSTA sur la réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement : moyens d'inciter à prendre des mesures. Document FCCC/SBSTA/2008/L.23.

¹³ La même remarque est également valable en ce qui concerne le droit des peuples autochtones, puisque les conclusions du SBSTA ne se réfèrent pas expressément à la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones mais simplement aux « accords internationaux pertinents ».

Fonds pour l'adaptation : une opérationnalisation en bonne voie

Lors de la troisième réunion des Parties au Protocole à Bali, les pays s'étaient accordés sur la gouvernance du Fonds pour l'adaptation. Cette gouvernance reposait sur le triptyque suivant : i) un Conseil composé de 16 membres représentant les Parties au Protocole et agissant sous l'autorité de la Réunion des Parties ; ii) un secrétariat et iii) un organe fiduciaire.

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et la Banque mondiale ont respectivement été désignés pour tenir ces deux derniers rôles de façon temporaire. Le Conseil s'est réuni à trois reprises avant Poznan pour définir l'architecture institutionnelle et juridique du Fonds (rôle et responsabilités des trois organes, règlement intérieur du Conseil, dispositions juridiques pour le secrétariat et l'organe fiduciaire, priorités et politiques stratégiques du Fonds). La quatrième Réunion des Parties avait pour mandat de valider les avancées sur ces points. Elle devait également examiner les derniers points en suspens afin de permettre le financement d'activités concrètes sur l'adaptation dès 2009 :

- discussion sur les lignes directrices et politiques opérationnelles (orientations programmatiques, gestion administrative et financière, etc.) ;
- élaboration de critères garantissant la capacité des agences d'exécution en matière de gestion administrative et financière ;
- monétisation des réductions d'émissions certifiées ;
- définition des dispositions juridiques pour l'opérationnalisation du Fonds.

À Poznan, tous les pays étaient unanimes sur la nécessité de rendre le Fonds pour l'adaptation opérationnel dès que possible en 2009. Les Parties ont acté les propositions du Conseil sur l'architecture institutionnelle et juridique du Fonds. Cependant, les discussions se sont focalisées sur les modalités pratiques d'accès aux ressources, soulevant des questions juridiques sur le statut du Fonds. En vertu de la décision de Bali, les pays peuvent bénéficier d'un accès direct aux ressources, ou passer par des agences de mise en œuvre intermédiaires (Banque mondiale, PNUD, PNUE, etc.) ou des agences d'exécution reconnues au niveau national. Le Conseil est aussi responsable de la gestion des projets ou des programmes (allocation des financements, suivi, etc.). Par contre, il ne dispose pas du statut juridique adéquat pour pouvoir contractualiser directement avec des porteurs de projets/programmes. Lors de sa troisième réunion, le Conseil avait décidé de lancer une étude de faisabilité afin d'éclaircir cette question juridique.

Les pays en développement (G77/Chine) sont revenus sur cette décision. Ils ont demandé que cette question soit tranchée à Poznan afin de permettre l'accès direct aux financements au plus vite. Pour eux, l'accès aux financements via des agences de mise en œuvre n'est pas satisfaisant car les procédures sont complexes et longues. L'expérience du FEM¹⁴ et des fonds de la Convention (Fonds pour les pays les moins avancés, Fonds spécial sur le changement climatique) en atteste. Par conséquent, le G77/Chine a demandé qu'une capacité juridique soit accordée au Conseil par la Réunion des Parties, seul moyen de lui permettre de contractualiser directement avec les porteurs de projets/programmes. Les pays développés, en particulier l'Union européenne, ont soutenu la proposition faite par le Conseil lors de sa troisième réunion (étude de faisabilité). Ils estimaient nécessaire d'avoir davantage de recul sur les im-

¹⁴ Le FEM a été désigné comme mécanisme financier de la Convention sur le changement climatique. Le FEM apporte son soutien financier dans cinq autres domaines : la biodiversité, les eaux internationales, la dégradation des terres, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les polluants organiques persistants. Ses ressources proviennent des pays de l'OCDE et le principe d'allocation repose sur le critère d'additionnalité : le fonds finance le surplus de coût engendré par la prise en compte de l'environnement dans un projet de développement classique. Le FEM travaille en concertation avec la Convention mais il reste indépendant. Ses projets sont exécutés par une dizaine d'agences de mise en œuvre et d'exécution (Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le Développement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Banque asiatique de développement, etc.).

plications pratiques de tel ou tel statut juridique octroyé au Conseil. Face au désaccord, la question a dû être examinée par les ministres qui ont finalement tranché en faveur de la position des pays en développement.

Compte tenu des longues heures de discussion passées sur ces questions juridiques, les Parties n'ont pu avancer sur deux autres questions clés pour l'opérationnalisation du Fonds (politiques et lignes directrices opérationnelles et monétisation des crédits carbone). L'examen de ces points a été repoussé à la quatrième réunion du Conseil du 15 au 17 décembre 2008.

Consolidation du programme stratégique sur le transfert de technologies

Lors de la Conférence de Bali, le transfert de technologies avait fait l'objet de vifs échanges entre les pays développés et les pays en développement. Ces derniers avaient obtenu que les questions plus opérationnelles du transfert de technologies soient enfin traitées (financements, renforcement des capacités, barrières au transfert de technologies, évaluation de l'efficacité des actions mises en place, etc.). Les pays industrialisés ont été renvoyés face à leurs engagements, avec l'obligation de mettre en œuvre des indicateurs de performance pour mesurer et contrôler l'efficacité de l'action relative aux transferts de technologies, d'une part, et de contribuer à l'identification de nouveaux mécanismes pour accroître les financements et les investissements en matière de transfert de technologies, d'autre part¹⁵. Un programme stratégique devait être élaboré par le FEM pour la quatorzième Conférence des Parties, afin de faire un bilan des projets existants, des besoins nouveaux et des priorités pour le futur.

À Poznan, les discussions ont été globalement consensuelles. Le Groupe d'experts sur le transfert de technologies (GETT) a exposé ses premiers travaux sur les indicateurs de performance et les options de financement aux deux organes subsidiaires de la Convention et du Protocole chargés des avis scientifiques (SBSTA) et de la mise en œuvre (SBI). Le FEM a également présenté son projet de programme stratégique pour accroître les investissements dans le transfert de technologies. Ce projet avait déjà fait l'objet de plusieurs remaniements en 2008. Le programme proposé a été adopté par la Conférence des Parties.

Celle-ci demande également au FEM :

- d'initier dès que possible et de faciliter la préparation des projets prévus par le programme ;
- d'assister les pays en développement dans l'élaboration ou la mise en œuvre des évaluations sur les besoins en technologies¹⁶, avec l'appui des agences de mise en œuvre (PNUD, Banque mondiale, etc.) ;
- de pallier les manques observés dans ses opérations en matière de transfert de technologies, d'investissements du secteur privé et de promotion des projets innovants.

Le FEM devra fournir des rapports au SBI lors de sa 30^e et 31^e session (juin et décembre 2009) sur les progrès accomplis sur ces différents points.

¹⁵ Cf. Chetaille A., *De l'urgence climatique à une réponse politique forte, une route sinueuse. Retours sur la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, 3-15 décembre 2007*, janvier 2008.

¹⁶ Selon le cadre sur le transfert de technologies (2001), les pays en développement et les pays avec des économies en transition sont invités à évaluer leurs besoins prioritaires en technologies. Cette évaluation est nécessaire pour définir précisément les types de soutien en fonction des circonstances nationales des pays. D'autres documents, notamment les plans nationaux sur le climat et les communications constituent d'autres documents de référence utiles dans ce domaine.

Mécanisme de développement propre : un début de réforme

La question de la réforme du MDP, pour après mais aussi avant 2012, est cruciale. Ce mécanisme n'a pas encore répondu à son double objectif : permettre une réduction additionnelle des émissions de gaz à effet de serre tout en contribuant au développement durable du pays d'accueil. Souffrant de nombreuses critiques, le MDP doit être réformé pour perdurer au-delà de la première période d'engagement du Protocole. La question de l'additionnalité des projets (et donc de la réduction effective des émissions) et celle de la contribution réelle au développement durable du pays hôte devront constituer les éléments centraux d'une telle réforme. À Poznan, la question de la réforme du MDP a fait l'objet de discussions, non seulement dans le cadre général de la COP/MOP mais aussi au titre de l'examen de l'article 9 du Protocole de Kyoto et dans le cadre du SBSTA.

Les principaux points abordés ont concerné notamment la répartition géographique des projets MDP, le MDP programmatique, et l'inclusion de nouvelles activités dont le captage et le stockage du carbone.

● *Peu d'avancées pour remédier à la distribution inéquitable des projets MDP*

L'une des critiques faites au MDP concerne la répartition inéquitable des projets MDP entre les pays et les régions potentiellement bénéficiaires. Aujourd'hui, 1 243 projets sont enregistrés dans 51 pays et plus de 3 000 projets sont en cours d'examen¹⁷. Cependant, la majorité des activités MDP ont lieu en Asie (66 %) et en Amérique latine (30 %). L'Afrique accueille à peine 3 % des projets.

À Poznan, le Groupe africain a mis en exergue la situation spécifique de l'Afrique et le besoin notamment de faciliter le travail méthodologique lié au MDP. Le Cambodge et d'autres pays ont poussé dans le même sens en demandant que les procédures du MDP soient simplifiées pour les pays les moins avancés. L'Union européenne a appuyé une procédure simplifiée du MDP et des méthodologies pour l'Afrique, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. Malheureusement, d'autres pays, tels que la Colombie ou l'Arabie Saoudite, se sont opposés à un traitement distinct des pays en développement. Dès lors, la décision finale de la COP/MOP ne se réfère qu'aux pays « sous-représentés » dans le MDP pour ce qui concerne la facilitation des méthodologies.

● *MDP programmatique : vers des lignes directrices opérationnelles ?*

Le MDP repose actuellement sur une approche par projet. Le plus souvent les coûts de transaction liés au montage sont relativement élevés. Le passage à une approche par programme permettrait de réduire ces coûts. Lors de la Conférence de Montréal, la COP/MOP a décidé qu'un ensemble de projets menés dans le cadre d'un programme d'activités pouvait être enregistré au titre d'un seul projet MDP.

À Poznan, la COP/MOP a demandé expressément au Comité exécutif du MDP de continuer à développer des lignes directrices permettant de surmonter les obstacles actuels au développement du MDP programmatique, notamment la clarification des responsabilités et des obligations des différentes parties prenantes au projet.

● *Divergences sur l'inclusion du captage et du stockage du CO₂ dans le MDP*

La question du captage et le stockage géologique du carbone (CSC) au sein du MDP été discutée entre les Parties à la fois au sein de la COP/MOP mais aussi dans le cadre du SBSTA.

¹⁷ Le volume de crédits MDP (réductions d'émissions certifiées) devant être générés d'ici 2012 est estimé à 3 milliards de dollars.

L'Union européenne a proposé la mise en place d'une phase pilote dans le cadre du MDP pour les activités de CSC. La Norvège, le Japon et l'Arabie Saoudite ont fortement défendu l'inclusion du CSC dans le MDP. Cependant d'autres pays, tels que la Jamaïque, le Venezuela, la Micronésie ou encore le Brésil, ont refusé cette proposition car selon eux, l'efficacité de cette technologie n'a pas encore été pleinement démontrée. Le Brésil a rappelé les doutes relatifs à la non-permanence du carbone stocké. Au final, le SBSTA n'a pas pu conclure sur ce sujet en raison des divergences entre les Parties. Toutefois, dans le cadre de la décision de la COP/MOP sur le MDP, le Comité exécutif a été mandaté pour dresser, en vue d'en faire le rapport à la conférence de Copenhague, les implications de l'inclusion du CSC dans le MDP d'un point de vue technologique, méthodologique et légal.

Financements : des besoins encore non satisfaits

Comme sur de nombreux autres sujets, la crise économique internationale s'est invitée dans les discussions sur le climat. Elle a mis à nouveau un coup de projecteur sur les enjeux en termes de financement de la lutte contre le changement climatique. Le rapport du Secrétariat de la Convention sur les investissements produit en 2007, et mis à jour en 2008, a de nouveau fait état des besoins qui s'élèvent en centaines de milliards de dollars.

De l'ouverture de la Conférence jusqu'aux interventions des ministres, la question des financements a été omniprésente dans les discours, en particulier ceux des pays en développement. Ces discours étaient unanimes sur le fait que la crise ne devait pas être un prétexte pour l'inaction en matière de lutte contre le changement climatique. Les défis économiques et climatiques doivent être affrontés de façon simultanée comme l'a rappelé Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies. Les pays en développement qui régulièrement revendiquent des ressources nouvelles, additionnelles et pérennes pour la mise en œuvre de la Convention et du Protocole chez eux, n'ont pas manqué de souligner qu'il suffit d'une réelle volonté politique des États comme dans la réponse d'urgence apportée à la crise financière, pour dégager les ressources nécessaires.

Plus concrètement, les négociations sur la mise en œuvre des dispositions de la Convention et du Protocole liées au financement – quatrième revue du mécanisme financier (FEM), orientation de la COP au FEM, Fonds pour les pays les moins avancés – ont donné lieu à des discussions plutôt tendues entre les pays en développement et les pays développés.

Sur la majorité de ces points, les critiques émises par les pays en développement ne sont pas nouvelles :

- complexité des procédures du FEM pour accéder aux ressources, liée en particulier à la mise en œuvre du cadre d'allocation des ressources (CAR) début 2007 (*voir encadré « Cadre d'allocation des ressources : bilan et perspectives »*) ;
- faiblesse des montants au regard des besoins, en particulier pour l'adaptation au changement climatique ;
- manque de prévisibilité des fonds ;
- risque de fragmentation des financements liée à la multiplication d'initiatives financières non onusiennes (nouveaux Fonds de la Banque mondiale par exemple).

Pour ses principaux donateurs, le FEM a un rôle à jouer pour catalyser les investissements, notamment ceux du secteur privé.

Les réformes en cours au sein du FEM doivent lui permettre de gagner en efficacité et de mieux répondre aux besoins des pays en développement.

Ces débats ont lieu alors que le FEM doit préparer sa cinquième période de reconstitution¹⁸. Afin d'éviter une césure dans la programmation de ses activités, les discussions sur la reconstitution du FEM 5 ont commencé fin 2008. Elles doivent se conclure début 2010¹⁹. Si les pays en développement émettent de nombreuses critiques par rapport au FEM, ils appellent néanmoins les bailleurs à contribuer pour la cinquième reconstitution du FEM et à une prise en compte des résultats de l'évaluation à mi-parcours du cadre d'allocation des ressources (voir encadré « *Cadre d'allocation des ressources : bilan et perspectives* »).

Ces deux dernières demandes qui ont été prises en compte par la Conférence des Parties dans ses décisions relatives à la quatrième revue du mécanisme financier et à l'orientation au FEM prennent en compte un certain nombre de demandes des pays en développement. En ce qui concerne la faiblesse des financements disponibles, les réponses apportées par la Conférence des Parties à Poznan demeurent en dessous des besoins constatés :

- **fonds pour les pays les moins avancés** : la décision invite le FEM à mieux informer les potentiels donateurs des besoins en ressources prévisibles et appropriés ;
- **deuxième revue du Protocole** (article 9) : malgré de longues heures de négociation, les pays parties n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la question de l'extension de la taxe prélevée sur le MDP, qui doit alimenter le Fonds pour l'adaptation, aux autres mécanismes de flexibilité. L'absence d'accord sur ce point est considérée pour les pays en développement comme un des grands échecs de Poznan.

> Cadre d'allocation des ressources : bilan et perspectives

Le cadre d'allocation des ressources a été mis en place dans un souci d'efficacité, afin de maximiser l'impact des ressources limitées du FEM sur l'amélioration de l'environnement mondial. Il était également attendu que le CAR fournisse un cadre de programmation des actions dans les pays selon leurs priorités, une meilleure prévisibilité des financements disponibles, ainsi qu'un ensemble de procédures permettant d'améliorer la transparence dans l'allocation des ressources. Une évaluation à mi-parcours a été rendue publique à l'occasion du Conseil du FEM en novembre 2008 et de la 14^e Conférence des Parties à la Convention. Les conclusions de cette évaluation corroborent certaines des critiques faites par les pays en développement. La complexité des règles de mise en œuvre du CAR ne permet pas une utilisation très flexible et dynamique des ressources comparées aux montants relativement faibles du FEM 4. Elle n'a pas rendu le CAR plus transparent.

Les pays les moins avancés sont dans l'ensemble les plus pénalisés par la complexité des procédures en raison notamment de la faiblesse de leurs capacités institutionnelles. Cependant, l'évaluation ne remet pas en cause la pertinence d'un système d'allocation en fonction des besoins compte tenu des faibles ressources du FEM. Parmi les organisations qui sont dotées de systèmes d'allocation des ressources en fonction de la performance, le FEM est l'organisation intervenant dans le plus de pays et avec les plus faibles montants financiers. Enfin, l'évaluation fournit plusieurs recommandations pour la période actuelle de reconstitution du FEM (FEM4) et pour la prochaine période (2010-2014).

À court terme pour la fin du FEM4, le FEM est invité notamment à simplifier les règles de mise en œuvre du CAR. Pour le FEM5, l'évaluation recommande en particulier une amélioration de la prévisibilité des financements et une meilleure reconnaissance des problèmes d'environnement transfrontaliers.

¹⁸ Les pays donateurs contribuent au FEM par période de quatre ans (reconstitution). Depuis sa création en 1991, il y a eu quatre reconstitutions, la dernière – « FEM 4 » – allant du 1^{er} juillet 2006 au 30 juin 2010.

¹⁹ Le FEM5 couvrira la période du 1^{er} juillet 2010 au 30 juin 2014.

Refroidissement du climat entre pays industrialisés et pays en développement : un phénomène passager ?

L'absence d'exemplarité des pays industrialisés

L'échec de la conférence de Poznan tient en grande partie à l'absence de leader sur la scène internationale du côté des pays développés. Les conclusions peu ambitieuses du GTS-PK témoignent de la frilosité des pays développés.

Les États-Unis représentés par l'administration sortante ont adopté la politique du silence. Même si la récente victoire de Barack Obama était synonyme d'optimisme pendant la conférence de Poznan, une zone d'incertitude plane encore sur le futur degré d'engagement des États-Unis. Le Canada quant à lui, a insisté sur le coût élevé de la lutte contre le changement climatique. Le Japon est resté pour sa part très évasif quant à un futur objectif absolu de réduction de ses émissions sur le moyen terme annonçant que cet objectif serait dévoilé « en temps voulu ». Il est par ailleurs revenu sur les approches sectorielles pour établir les futurs objectifs de réduction des pays de l'Annexe 1 (approche *bottom-up*).

L'Europe quant à elle, bien que réitérant publiquement son objectif unilatéral (- 20 %) et conditionné (- 30 %) de réduction de ses émissions pour 2020, s'est trouvée enlisée jusqu'à la fin de la conférence de Poznan dans les négociations européennes sur le paquet Énergie-Climat (voir ci-après). Cette position « entre deux chaises » ne lui a pas permis de revêtir un rôle moteur au sein de la catégorie des pays de l'Annexe 1. Les déclarations de certains des États-membres, telles que celles de l'Italie sur la non opportunité du paquet Énergie-Climat dans un contexte de crise économique, ont affaibli sa crédibilité pendant les négociations.

Cette absence d'exemplarité des pays industrialisés, couplée à leur refus de s'engager de manière obligatoire sur un soutien financier des pays en développement, explique en grande partie l'échec de la conférence de Poznan.

Pays en développement : entre convergences et divergences

Comme à Bali, le G77 et la Chine ont de nouveau fait bloc face aux pays développés. À un an de la signature d'un accord sur le régime climatique après 2012, leur intransigeance sur plusieurs sujets liés à l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention et du Protocole et au « post-2012 » a marqué les esprits de nombreux négociateurs et observateurs. Des engagements exemplaires des pays développés en matière d'atténuation et l'augmentation des financements et un accès facilité aux technologies pour les besoins actuels et futurs ont constitué les principaux chevaux de bataille pendant ces deux semaines de négociations. Or, aux yeux des pays en développement, ces sujets n'ont pas reçu toute l'attention méritée. Cela augure mal des concessions qui pourront être faites de la part des pays en développement concernant leur participation à l'effort collectif de réduction des émissions.

Si, sur l'ensemble des grands sujets, les pays en développement ont parlé d'une seule et même voix, on a vu apparaître des positions assez divergentes dans les groupes de contact sur le post-2012. La diversité des intérêts en présence au sein du G77/Chine apparaît de plus en plus visible. Le groupe des États insulaires (AOSIS) lance des appels forts à la communauté internationale pour définir des objectifs de réduction ambitieux (température, pic des émissions,

contributions des différents groupes de pays). Ils sont particulièrement pro-actifs en termes de propositions concrètes sur l'adaptation et la gestion des risques. Les PMA font globalement face aux mêmes enjeux en termes d'adaptation et d'atténuation. Cependant, leurs propositions sont moins précises quant aux objectifs quantitatifs à inscrire dans le futur accord sur le climat. À la différence des Conférences précédentes, le Groupe africain, représenté par l'Algérie a été particulièrement présent dans les discussions, avec des prises de position également fermes sur les questions d'atténuation ou de financement. La déclaration conjointe de l'Union européenne et de l'Afrique adoptée fin novembre a sans doute contribué à affirmer davantage leurs positions dans les négociations internationales sur le changement climatique. Dans cette déclaration, l'Afrique et l'Union européenne soulignent leurs préoccupations face au réchauffement de la planète et rappellent leur volonté commune d'aboutir à un accord international ambitieux sur l'après 2012.

Le nouvel élan nécessaire pour Copenhague

Poznan a abouti à ce que certains avaient prédit : une conférence intermédiaire entre Bali et Copenhague. La volonté politique n'était pas au rendez-vous et les pays ont été dans l'incapacité d'insuffler à travers cette conférence le dynamisme nécessaire à la conclusion d'un accord ambitieux à Copenhague. Cependant, les pays ont décidé de passer en mode négociations dès 2009. Plusieurs sessions, au-delà de la conférence de Copenhague, sont prévues pour parvenir à la conclusion du nouvel accord « post-2012 » en décembre cette année (voir calendrier 2009 ci-après). Le jeu des forces en présence devra sensiblement évoluer en très peu de temps. La mobilisation de pays leaders et la création d'alliances dans les mois qui viennent s'avèrent incontournables pour aboutir à un accord ambitieux et équitable fin 2009. Les dernières données scientifiques devront être prises en compte.

À la recherche de leaders...

L'Europe s'est mise d'accord sur son plan d'action pour lutter contre le changement climatique à l'horizon 2020, à travers l'adoption du paquet Énergie-Climat (voir encadré ci-dessous). Toutefois, beaucoup de zones d'ombres restent à éclaircir, notamment sur la question du soutien financier obligatoire des pays en développement.

> Le Paquet Énergie-Climat

Le paquet Énergie-Climat européen a été adopté par les chefs d'État le 12 décembre, soit le dernier jour de la conférence de Poznan. Les objectifs dits des « 3 X 20 » ont été confirmés (20 % de réduction des émissions, 20 % d'énergie renouvelable et 20 % d'économies d'énergie pour 2020). Cependant, aucun mécanisme financier n'a été acté pour soutenir la réduction des émissions et l'adaptation des pays en développement. Par ailleurs, les modalités pour atteindre le futur objectif de réduction ouvrent la porte à une Europe de la compensation. En effet, les États-membres seront autorisés à recourir à hauteur de 72 % aux mécanismes de flexibilité pour atteindre leur objectif de réduction (hors marché de quotas de CO₂). Or, les pays en développe-

... / ...

ment ont fermement rappelé à Poznan que la priorité pour les pays industrialisés devait être de réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leur propre territoire, les mécanismes de flexibilité ne devant intervenir qu'en supplément de ces réductions nationales.

Enfin, l'objectif de - 20 % des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 reste très en deçà des recommandations des scientifiques pour éviter un changement climatique dangereux. L'Europe s'est engagée sur un objectif plus ambitieux de réduction de ses émissions, de - 30 % pour 2020, mais « dans le cadre d'un accord mondial ambitieux et global à Copenhague (...) à condition que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions **comparables** et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une **contribution adaptée** à leurs responsabilités et leurs capacités respectives ». Il s'agit donc d'un engagement conditionné aux comportements des autres pays.

Le rôle des États-Unis sera tout aussi déterminant pour favoriser la conclusion d'un accord ambitieux à Copenhague. La récente élection de Barack Obama apporte un souffle nouveau aux négociations onusiennes sur le climat. Le nouveau Président élu a fait savoir que les États-Unis s'engageraient activement dans le processus multilatéral de négociations en 2009. Il a annoncé que les émissions de gaz à effet de serre des États-Unis seraient ramenées à leur niveau de 1990 pour 2020 et réduites de 80 % pour 2050 par rapport à 1990. Il prévoit plusieurs mesures sur le climat (*voir encadré ci-dessous*). Toutefois, cet objectif reste encore faible au regard des efforts à fournir pour éviter un changement climatique dangereux et irréversible. La participation active des États-Unis dans les négociations multilatérales sera également conditionnée à la mise en place d'une législation nationale, qui doit être adoptée par le Congrès. Pour cela, le nouveau Président dispose de moins d'un an. La tâche risque d'être délicate.

> Les projets législatifs sur le climat de la nouvelle administration américaine

Pour atteindre ces objectifs, Barack Obama table sur la mise en place d'un système « cap and trade » au niveau fédéral, similaire au système européen, dans lequel 100 % des permis d'émissions seraient mis aux enchères. Le plan énergie Obama-Biden prévoit par ailleurs que 10 % de l'électricité consommée aux États-Unis en 2012 (25 % en 2025) soient issus de sources d'énergie renouvelable et que la demande en électricité soit réduite de 15 % par rapport au niveau prévu pour 2020.

D'autres mesures fortement controversées au niveau environnemental sont également envisagées, telles que le recours à l'énergie nucléaire ou le développement des agrocarburants.

... et de nouvelles alliances

Des coalitions entre pays industrialisés et pays en développement devront être recherchées pour permettre la conclusion d'un accord ambitieux à Copenhague. Les grands émergents tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil ont déjà mis en place au niveau interne des politiques et/ou des mesures de lutte contre le changement climatique. Cependant, ils refusent toujours de s'engager davantage tant que les pays industrialisés n'ont pas fait preuve de leur détermination à lutter efficacement chez eux contre le changement climatique. Par ailleurs, l'équation

de Bali selon laquelle les pays en développement s'engageront après 2012 sur des actions nationales de réduction de leurs émissions en contrepartie d'un soutien financier et technologique, n'a toujours pas été résolue. Les questions du financement et du transfert de technologies seront déterminantes pour l'établissement des futures actions de limitation des émissions des pays en développement. Les pays industrialisés, malgré quelques propositions nouvelles sur la mise en place de financements pérennes et adéquates, sont venus à Poznan sans mandat sur cette question. Ce mutisme ne peut perdurer en 2009 au risque que la conférence de Copenhague soit un échec.

Prendre en compte les dernières études scientifiques

Enfin, Poznan devra conduire la Communauté internationale à tenir compte de la « nouvelle science », c'est-à-dire des récents travaux scientifiques intervenus depuis la sortie du quatrième rapport du GIEC en 2007. Le groupe AOSIS, soutenu par les pays les moins avancés, ainsi que Al Gore dans un discours prononcé pendant la Conférence, ont appelé la Communauté internationale à s'orienter vers un scénario de concentration de gaz à effet de serre de 350 ppm eqCO_2 , afin de limiter le réchauffement global à 1,5°C d'ici la fin du siècle. Les PMA et AOSIS ont demandé en conséquence aux pays industrialisés de réduire leurs émissions de 40 % en 2020 par rapport au niveau de 1990. Selon le groupe AOSIS, la « survie » des petits États insulaires en développement devrait être reconnue comme un principe essentiel par l'ensemble de la Communauté internationale. ●

> Calendrier des négociations à venir

30-9 avril 2009	1-12 juin 2009	8-10 juillet 2009	28 sept. 2009-9 octobre 2009	7-18 décembre 2009
GTS-PK 7 et GTS-ACL 5 à Bonn, Allemagne	SBI et SBSTA 30, GTS-PK 8 et GTS-ACL 6 à Bonn, Allemagne	G8, Italie	GTS-PK 9 et GTS-ACL 7, à Bangkok, Thaïlande	Conférence de Copenhague : conclusion du nouvel accord global sur le climat

Quelles implications opérationnelles pour les acteurs de développement ?

■ *Swan Fauveaud (GERES)²⁰*

Introduction

Mobilisation des organisations de solidarité internationale sur le changement climatique : une montée en puissance ?

Le changement climatique est en marche. Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les États insulaires, seront les plus touchés. Dans ces pays, l'activité agricole est au cœur de l'économie et 50 à 80 % de l'énergie utilisée par les ménages provient de la biomasse prélevée dans la forêt. Or, la plus grande variabilité climatique (sécheresses, inondations, montée du niveau de la mer, etc.) prévue par les experts affectera notamment l'agriculture et les forêts, fragilisant la sécurité alimentaire, affectant la santé et les conditions de vies des populations les plus pauvres. Ces effets néfastes seront aggravés par l'augmentation du prix de l'énergie, composante principale de la vie domestique, du développement économique, de l'accès à l'éducation et aux services de santé.

Pour s'adapter aux changements climatiques, les populations devront modifier leurs modes de vie : pratiques agricoles, utilisation des ressources naturelles, recours à des sources d'énergie alternatives, etc. Un lien étroit existe donc entre climat et développement.

En réponse à ce constat, la Convention et le Protocole de Kyoto définissent des mécanismes censés aider les pays en développement à s'adapter au changement climatique et à adopter une trajectoire plus sobre en carbone.

Intervenant sur les logiques de développement, les organisations de la solidarité internationale (OSI) prennent progressivement conscience de leur rôle potentiel en matière de lutte contre le changement climatique. Si les OSI ne prennent pas en compte de façon explicite ces enjeux dans leurs stratégies initiales, leurs pratiques contribuent généralement indirectement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'adaptation au changement climatique des pays les plus pauvres. D'un point de vue stratégique, les OSI reconnaissent aujourd'hui la nécessité de se positionner sur le changement climatique²¹. Cependant, elles rencontrent de nom-

²⁰ Appui à la rédaction et à la relecture du chapitre 2 réalisé par Anne Chetaille (GRET).

²¹ Cf. Chetaille A., *Lutte contre le changement climatique : quel rôle pour les organisations de solidarité internationale ?*, Étude et travaux en ligne n° 16, GRET, novembre 2007.

breuses contraintes à intégrer concrètement le changement climatique dans leurs opérations : manque d'informations pratiques, complexité du montage et du suivi de projet de finance « carbone » (Mécanisme de développement propre – MDP), absence de financement pour les « surcoûts » potentiels induits par le MDP, complexité des fonds et des mécanismes de projets du Protocole de Kyoto et de leur compatibilité avec les projets menés par les OSI.

Les négociations internationales sur le climat : une participation croissante des organisations de solidarité internationale

Les négociations sur le climat accueillent chaque année près de 10 000 participants, venus suivre les discussions officielles et également participer aux diverses manifestations parallèles, qui sont des lieux d'échanges et des sources d'information utiles. Depuis deux ans, on observe une participation de plus en plus forte des OSI aux côtés des ONG environnementales : grands réseaux internationaux tels que Care International, Oxfam, Christian Aid, mais aussi ONG nationales : Fors (ONG tchèque), 11-11-11 (ONG belge), etc.

Les OSI françaises participent également à ces négociations. À Poznan, Coordination SUD, le GERES et le GRET étaient présentes, afin de suivre des questions intéressantes à la fois leur travail de plaidoyer, d'expertise (par exemple sur les financements) et leur travail de terrain. En ce qui concerne ce dernier point, une évaluation plus précise des implications opérationnelles des décisions de la Convention et du Protocole, en particulier celles de Poznan, a été menée. Cette évaluation se focalise sur deux thèmes à l'interface avec les problématiques des OSI : le mécanisme de développement propre et la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD).

- **Le mécanisme de développement propre.** Fortement critiqué du fait de sa complexité, le MDP reste encore peu accessible comme mécanisme de financement possible des OSI. Les avancées des négociations sur le MDP programmatique offrent toutefois de nouvelles perspectives.
- **La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD).** La lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts est devenue l'un des piliers de négociation à Bali et sera intégrée dans le régime post-2012. Elle prend tout son sens auprès des OSI historiquement impliquées dans les domaines liés au développement rural, la gestion des ressources naturelles ou encore l'accès à l'énergie des populations les plus vulnérables. À l'heure où la Convention sur le changement climatique souligne la nécessité de mettre en œuvre des expériences pilotes, les OSI ont l'opportunité d'être partie prenantes des discussions, en valorisant leur expérience terrain.

Cette synthèse s'attachera à faire un état des lieux des discussions sur ces deux thèmes, y compris les décisions prises à Poznan ; à évaluer la pertinence et l'utilisation de ces outils pour les OSI ; et à présenter des expériences d'OSI relatives à ces deux thèmes.

La méthodologie utilisée pour cette évaluation s'appuie sur plusieurs sources d'information (voir annexe 3) :

- les événements parallèles de la Conférence ;
- des entretiens avec plusieurs personnes ressources concernées par la problématique « climat et développement » (représentants d'OSI, de bailleurs de fonds, d'agences de coopération techniques, d'instituts de recherche, d'agences onusiennes, etc.) ;
- des références bibliographiques pertinentes.

Réformer le mécanisme de développement propre pour une meilleure implication des OSI

Réduction des émissions dans les pays en développement : état des lieux de la mise en œuvre du MDP

● *Le MDP : de l'approche « projet »...*

Le MDP est un des trois mécanismes dits de flexibilité du protocole de Kyoto. Il met en relation les pays de l'Annexe 1 (pays industrialisés soumis à des engagements de réduction) et les pays en développement. Ses règles de fonctionnement ont été définies à Marrakech en 2001.

Dans son principe, le MDP permet aux pays de l'Annexe 1 d'investir dans des projets de réduction de gaz à effet de serre dans les pays en développement. En retour, ce pays reçoit des crédits qu'il peut soit vendre sur le marché international, soit comptabiliser pour atteindre son propre objectif de réduction. Le MDP s'est vu assigner un second objectif : la contribution au développement durable des pays hôtes. Les projets portent aujourd'hui sur plusieurs domaines, notamment : les économies d'énergie, les changements de combustible, les énergies renouvelables, les activités de boisement/reboisement (séquestration du carbone). Initiés par des investisseurs publics ou privés, ces projets doivent permettre de générer des Unités de Réduction Certifiées des Émissions (URCE).

Son bilan est aujourd'hui plutôt mitigé. Il apparaît comme trop souvent employé comme un simple mécanisme de compensation par les pays industrialisés pour atteindre leurs objectifs de réduction. Il s'accompagne rarement des mesures adéquates visant à réduire les émissions domestiques. Enfin, la plupart des projets sont peu additionnels et ne contribuent pas au développement durable des pays hôtes. Une réforme du MDP, notamment pour améliorer l'intégrité environnementale et sociale de ce mécanisme, apparaît donc primordiale.

● *... à l'approche « programme »*

Le MDP programmatique a été proposé lors de la COP11/MOP1 de Montréal en 2005, afin d'élargir le MDP à des « programmes d'activités (...) enregistrés comme une seule et même activité au titre de ce mécanisme » et tenter ainsi de simplifier les procédures pour les porteurs de projets. Ce MDP définit un « programme d'activités » au sein duquel des projets viennent s'incrémenter dans le temps et dans l'espace.

Le MDP programmatique a été décrit lors de la 32^e réunion du Conseil exécutif²² dans l'Annexe 38, paragraphe 1 comme :

- une action volontaire ;
- permettant la mise en œuvre d'une politique, d'une mesure ou d'un objectif de réduction ;
- coordonnée par une entité publique ou privée ;
- qui se traduit par des réductions d'émissions additionnelles.

L'approche programmatique s'organise à deux niveaux : le programme et ses activités.

²² Organe de gouvernance mandaté par la CCNUCC, le Conseil exécutif supervise la mise en place du MDP, enregistre les projets MDP (validation des méthodologies), délivre les URCE et accrédite les entités opérationnelles désignées.

Une seule et unique entité coordonne le programme et fournit un cadre méthodologique, organisationnel, financier et géographique au sein duquel viennent s'ajouter des activités. L'incrémentation d'une nouvelle activité peut avoir lieu tout au long de la période définie du programme d'activités (28 ans pour les projets classiques et 60 ans pour les projets de boisement/reboisement).

Bien que l'idée première soit séduisante, le Conseil exécutif du MDP cherche aujourd'hui à rendre le MDP programmatique opérationnel. En effet, à cette date, aucun projet n'a été enregistré. Le Conseil exécutif a donc décidé de lancer une consultation publique en 2008, afin de comprendre pourquoi les développeurs de projet ne parviennent pas à définir des MDP programmatiques.

● *Les décisions de Poznan*

Concernant le MDP « projet », plusieurs délégations de pays les moins avancés ont souligné l'inégale répartition géographique des projets et le besoin de simplification des procédures pour les zones géographiques déficitaires (Afrique, pays les moins avancés d'Asie du Sud-Est, petits États insulaires en développement, etc.). La décision finale de la COP/MOP a indiqué le lancement d'une réflexion sur la facilitation des méthodologies pour les pays « sous-représentés » dans le MDP.

S'agissant du MDP programmatique, la Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (COP/MOP) a recommandé au Conseil exécutif de poursuivre le travail d'opérationnalisation du programmatique de manière prioritaire via l'établissement de lignes directrices pour le programme d'activités. Plus spécifiquement, ce cadre doit préciser les responsabilités institutionnelles, l'implication des entités opérationnelles désignées²³ dans la validation et la vérification d'un programme d'activités, et la définition des responsabilités et des obligations pour les différents acteurs impliqués dans le développement d'un programme. Cela doit être fait en gardant à l'esprit qu'il s'agit de lever les barrières à la mise en œuvre de l'approche programme qui subsistent.

Le MDP : un outil pour les organisations de solidarité internationale ?

● *MDP « projet » : opportunités et contraintes*

Comme évoqué précédemment, les procédures du MDP sont longues, complexes et coûteuses. Les coûts de transactions importants discriminent les projets de petite taille qui ne bénéficient pas d'économies d'échelle. Ces remarques sont également valables pour les porteurs de projet tels que les OSI. Celles-ci parviennent rarement à formaliser des projets au sein du MDP ou ne voient pas réellement l'intérêt stratégique de s'investir dans une telle démarche. À Poznan, le constat reste que les OSI ont encore très peu accès à la finance carbone pour les raisons suivantes :

- une barrière culturelle forte persiste pour intégrer la finance carbone et mener les procédures de suivi et de vérification imposées par le MDP ;
- les OSI manquent de capacités humaines et financières pour la rédaction des documents projets et la mise en place de systèmes de suivi des réductions d'émissions. Le recours au MDP suppose une connaissance fine de son cycle de projet ;
- les OSI disposent de peu de moyens de préfinancement pour démarrer un projet MDP. Alors que leurs projets ont toutes les chances de devenir financièrement autonomes grâce à la vente de crédits carbone, elles ont une faible capacité à investir ou à emprunter, contrairement à une entreprise.

²³ Les entités opérationnelles désignées (EOD) sont des organisations privées agréées par le Conseil exécutif qui valident et vérifient des projets MDP et assurent l'information du public.

Pourtant, le contexte du MDP est aujourd'hui plus favorable pour elles :

- une première réforme du MDP a permis la création d'une catégorie de projets dits de petite échelle (*small scale project*) et la possibilité d'agglomérer plusieurs projets (« bundling » en anglais). Le MDP de petite échelle propose des méthodologies de calcul moins lourdes à mettre en œuvre, de même que le système de suivi. Il représente une véritable opportunité pour les OSI en réduisant la complexité du processus et les coûts de transaction. Il en est de même pour l'agglomération de projets ;
- alors que l'une des critiques principales porte sur le manque d'additionalité des projets MDP, les projets de développement et de solidarité se révèlent justement particulièrement additionnels en termes de réduction d'émissions. En outre, ils contribuent au développement économique de la zone où ils sont mis en œuvre et ont des retombées sociales (santé, éducation) importantes. Grâce à leur connaissance fine des enjeux locaux, leurs projets s'inscrivent dans une démarche pérenne et ont un impact fort en termes de développement durable. Ils doivent pouvoir recevoir un accueil positif auprès du Conseil exécutif et de l'autorité nationale désignée (AND) qui évaluent et valident les projets MDP dans les pays hôtes.

Par conséquent, il reste pour ces OSI à s'affranchir des barrières méthodologiques, à renforcer leurs compétences sur le cycle de projet MDP (rédaction des documents clés, processus de suivi des réductions d'émission, vérification, contractualisation avec une EOD).

● Approche « programme » : opportunités et contraintes

Le bilan du MDP « projet » montre qu'il est particulièrement bien adapté aux situations où il permet d'intervenir sur une source d'émissions de gaz à effet de serre importante et localisée.

Prenons l'exemple d'une unité de méthanisation d'un pays en développement installée au niveau d'une décharge d'un grand centre urbain. Ce système permet le contrôle des émissions de méthane qui a un effet particulièrement fort de réchauffement climatique²⁴, ainsi que la production simultanée d'électricité ou de chaleur par la combustion de ce gaz. Il s'agit d'une technologie complexe et performante (contrôle du flux d'approvisionnement des déchets et de la méthanisation, convertisseur et générateur de haute technologie, etc.). Éligible au MDP, ce système traite une source de gaz à effet de serre importante et localisée provoquée par la décharge. La collecte des données pour la valorisation de réductions d'émissions au niveau d'un MDP est relativement simple et intégrée dans le dispositif.

Reprenons le même objectif de réduction d'émissions de méthane mais dans une zone rurale d'un pays en développement. Les cibles sont les nombreuses exploitations agricoles qui pratiquent l'élevage et dont les déchets d'origine animale sont émetteurs de méthane. L'opération consiste à introduire des biodigesteurs individuels au niveau de chaque exploitation agricole. Équipement simple d'un point de vue technologique, ces biodigesteurs permettent la récupération du méthane et la production d'électricité (éclairage, télévision) ou de chaleur (cuisson des repas) pour la famille. Un tel projet est à l'origine de réductions d'émissions modestes au niveau individuel et difficiles à évaluer et vérifier.

L'approche programmatique est alors plus adaptée pour le développement de technologies de petite taille dont la diffusion est dispersée dans le temps et l'espace et qui permettent une réduction d'émissions de gaz à effet de serre par unité technologique diffusée²⁵. Chaque porteur de projet opérant la diffusion de biodigesteurs dans la zone définie peut rejoindre le programme à tout moment, sachant que la période de validité de ce dernier est de 28 ans. Ils

²⁴ Le méthane (CH₄) est un gaz à effet de serre dont le pouvoir réchauffant global est 25 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone (CO₂).

²⁵ Idée développée et illustrée dans le document : PNUE CD 4 CDM, *Potential and barriers for end use energy efficiency under programmatic CDM*.

utilisent une base méthodologique commune qu'il suffit de répliquer. Le niveau de réduction d'émissions réalisé au sein du programme peut se révéler très important.

Par conséquent, les projets des OSI qui favorisent généralement plutôt la diffusion de technologies de petite envergure, auprès de multiples utilisateurs finaux (familles, collectivités locales, etc.) trouveront un cadre plus simple au niveau d'un MDP programmatique. Celui-ci doit pouvoir inclure de nombreuses autres technologies de petite puissance telles que des foyers de cuisson performants, des kits photovoltaïques ou des petites centrales hydroélectriques.

La plus grande contrainte aujourd'hui pour les OSI réside dans le manque d'opérationnalité du MDP programmatique. Malgré un mécanisme en théorie avantageux, elles voient pour le moment les difficultés potentielles liées aux procédures et adoptent plutôt une position de statu quo. Pour le moment, les organisations de coopération internationale semblent davantage à l'aise avec cette nouvelle approche. Ainsi l'Agence de coopération technique allemande (GTZ) réfléchit à la mise en place d'un MDP programmatique en Afrique pour la diffusion de foyers de cuisson économes en combustibles.

Témoignages et retours d'expérience

Quelques témoignages ont été présentés à Poznan et illustrent les stratégies adoptées par les OSI pour surmonter les barrières de la complexité du MDP. Elles correspondent généralement à la mise en commun des connaissances et des expériences.

● *South-South-North*

Cette organisation est intervenue dans différents événements parallèles pour témoigner de son approche. Cette plate-forme qui regroupe des instituts de recherche internationaux, des ONG, des collectivités s'est positionnée en appui aux porteurs de projets MDP présentant une forte valeur ajoutée économique et sociale. Elle a facilité l'éligibilité de projets MDP depuis les cinq dernières années en Indonésie, Afrique du Sud, etc. Ces projets sont portés par des acteurs publics (ONG, municipalités, etc.) et privés. Ainsi, l'organisation Grameen Shakti (statut de « compagnie sans profit »), basée au Bangladesh et spécialisée dans la diffusion des énergies renouvelables, bénéficie de l'appui de la plate-forme South South North pour la validation de son projet auprès des instances du MDP. Le projet vise l'équipement d'environ 30 000 foyers avec des panneaux solaires en zone rurale. Il est en cours de validation. Ces panneaux solaires permettront la fourniture d'électricité (éclairage, radio, TV). Les experts de South South North ont rendu leurs commentaires sur le document projet que Grameen Shakti devra soumettre aux instances du MDP. **Plus d'information à :** www.southsouthnorth.org

● *Carbone Solidarité Asia*

Carbone Solidarity Asia (CSA) a également annoncé son lancement lors de la Conférence de Poznan. Coopérative d'ONG de développement et d'éco-entreprises asiatiques, elle comporte une dizaine de membres fondateurs basés au Népal, en Inde, aux Philippines, en Indonésie, au Vietnam, au Cambodge, en Chine, au Bangladesh. Les membres de CSA ont comme point commun la mise en œuvre de projets dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Ces projets présentent des bénéfices socio-économiques et environnementaux particulièrement importants. CSA propose de mettre en commun les connaissances de ses membres afin de rendre leurs projets éligibles au MDP et de commercialiser les unités de réduction d'émissions. CSA sera opérationnel mi-2009. Deux de ses membres étaient présents à Poznan (GERES Cambodia et ARTI India). **Plus d'information à :** www.geres-cambodia.org

Un mécanisme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation : des opportunités en vue pour les OSI ?

Élaboration du mécanisme REDD : état des lieux des discussions

● *La déforestation, un phénomène contribuant au changement climatique*

Développer des stratégies d'atténuation à travers des activités forestières constituent un enjeu majeur. En effet, les forêts (arbres et sols forestiers) ont d'une part, un pouvoir de séquestration du carbone notable. D'autre part, la déforestation contribue à hauteur de 17 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le secteur « Forêt » se place comme troisième contributeur mondial d'émissions de gaz à effet de serre après les secteurs de l'énergie et de l'industrie. La plus grande partie de ces émissions sont issues de la déforestation et dégradation des forêts dans les pays en développement. Les principales causes de cette déforestation sont multiples : agriculture, élevage, extraction de produits ligneux (bois d'œuvre, pulpe, bois de feu), développement des infrastructures (routes), etc.

● *Émergence de la notion de déforestation évitée*

Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique, aucun type d'instrument ou d'incitation n'est prévu jusqu'à maintenant pour lutter contre la déforestation dans les pays en développement. Dans le cadre du Plan d'action de Bali, les pays ont décidé d'inclure la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) dans le processus de négociation sur le nouvel accord sur le climat après 2012 (voir chapitre 1). Ils ont également décidé de mettre en place des actions pilotes sur la période 2008 et 2009. Ces expériences devraient permettre de bénéficier d'un retour d'expériences utile pour l'élaboration d'un mécanisme REDD dans ce nouvel accord.

Aujourd'hui une grande question demeure sur les modalités d'un mécanisme international qui puisse répondre de façon universelle à un problème aux causes multiples. La réponse à cette question dépendra notamment des choix qui seront faits sur les deux points suivants :

– **Type de mécanisme financier : recours au marché carbone ou financement public ?**

Dans le cas d'un recours à la finance carbone (réductions d'émission converties en crédits commercialisables), on risque d'accroître la pression foncière et de créer une « rente » carbone. De plus, les résultats de la politique de lutte contre la déforestation seront indexés sur les résultats d'un marché financier. Si celui-ci périclité (forte baisse du prix de la tonne de carbone), l'impact du REDD en termes de réduction des émissions sera très marginal. Dans le cas d'un financement public, c'est-à-dire impliquant la création d'un fonds, les acteurs concernés pourront bénéficier d'une plus grande souplesse d'utilisation des fonds (renforcement de capacités, résolution plus aisée de conflits fonciers, etc) et ne pas se focaliser sur des actions concernant uniquement la réduction des émissions. Cependant, la question de la pérennité des ressources et celle du risque de détournement de ces ressources se pose²⁶.

²⁶ Cf. RACF, ENDA, Fondation Nicolas Hulot, *Vers un accord équitable sur le climat pour l'après 2012, Propositions du réseau climat-développement*, 2008.

– Approche nationale et/ou approche par projet ?

Une approche nationale de la déforestation permettrait une meilleure cohérence des politiques publiques, et une appropriation par les pays. Par contre, elle pose des difficultés en termes de définition d'un scénario de référence et pourrait se heurter à des problèmes de corruption au niveau de l'utilisation de l'argent par les États. Une approche par projet permettrait l'implication des acteurs locaux, une attractivité pour les investisseurs et s'avèrerait appropriée pour des pays à faible gouvernance. Cependant, elle induirait des risques de « fuites » (déplacement de la déforestation hors des zones de projet) et ne permettrait pas de traiter des causes nationales²⁷.

Le mécanisme REDD soulève donc encore de nombreuses questions méthodologiques et techniques, derrière lesquelles se cachent des enjeux politiques importants.

● *Les décisions de Poznan*

Comme rappelé en partie 1, Poznan a été l'occasion de faire le point sur les aspects méthodologiques du REDD, en considérant les progrès accomplis et ceux qu'il reste à faire. En substance, aucune décision politique n'a été prise concernant les modalités du mécanisme REDD, notamment sur les types de financement et les approches à favoriser (nationales ou par projet). L'attention des participants a été attirée sur les droits des peuples autochtones et des communautés locales dans l'élaboration du mécanisme. Les ONG présentes à Poznan ont rappelé que tout mécanisme REDD devrait veiller à respecter leurs droits et à ne pas créer ou renforcer des politiques forestières injustes à leur égard.

Quel rôle des organisations de solidarité internationale dans la définition et la mise en œuvre du mécanisme REDD ?

● *La forêt, un enjeu fort pour le développement et l'adaptation au changement climatique*

Au-delà de son rôle d'atténuation du changement climatique, la forêt tient une place centrale dans la vie des communautés qui vivent à proximité. Elle contribue à la régulation des régimes hydriques et des microclimats locaux et à la lutte contre l'érosion des sols. Elle fournit de nombreux biens et services aux communautés locales (bois de feu, produits forestiers non ligneux, etc.)²⁸. Au total, plus de 800 millions de personnes vivent dans ou à proximité des zones de forêt tropicale et en dépendent pour satisfaire leurs besoins. Dans ce contexte, la forêt joue un rôle important en termes d'adaptation aux dérèglements climatiques.

● *L'implication historique des OSI dans des programmes de gestion forestière, du REDD avant l'heure ?*

Le rôle de la forêt dans la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement se situe historiquement au cœur des préoccupations des acteurs de développement (autorités et ONG locales, organisations de solidarité internationale, etc.). On recense depuis les années 1980 de nombreuses initiatives dans ces domaines. Ces programmes se focalisent par exemple sur la substitution de bois de feu par d'autres sources d'énergie, la diffusion de techniques agricoles alternatives à l'agriculture itinérante, des actions de reboisements à vocation multiple (énergie, bois de service), la mise en place de systèmes de culture agroforestiers, etc.

²⁷ Cf. RAC-F, ENDA, Equiterre, *Renforcement de capacités des ONG francophones, Les enjeux Climat pour l'après 2012*, 2007.

²⁸ Cf. Locatelli B., *Les forêts tropicales dans les politiques sur le changement climatique*, CIRAD, 2007.

● *Participer à la définition du cadre politique du REDD : quel rôle pour les OSI ?*

Le mécanisme REDD offre potentiellement de nouvelles opportunités aux OSI, notamment en termes de financement autour de projets portant sur des activités forestières (agroforesterie, gestion durable des forêts, etc.) et de valorisation d'autres activités de développement nécessaires à une mise en œuvre efficace et effective du mécanisme REDD.

L'accès au financement REDD des OSI dépendra en grande partie des modalités pratiques choisies, notamment sur les modes de financement et le type d'approche. En l'occurrence, des fonds publics et une approche « projet » seraient sans doute plus appropriées même s'ils comportent d'autres risques. La question de l'utilisation des fonds (lutte contre la déforestation, lutte contre la dégradation, plantations, etc.) constitue aussi un élément déterminant pour l'accès des OSI au financement REDD. En ce qui concerne les opportunités de valorisation, les OSI ont un rôle à jouer pour appuyer la mise en place d'une gouvernance locale du mécanisme REDD compte tenu de leur proximité par rapport aux acteurs locaux (organisations communautaires, autorités locales, secteur privé, etc.).

Cet appui pourrait concerner les actions suivantes :

- le renforcement des acteurs locaux (ONG, communautés, autorités publiques) pour la mise en place du processus du REDD, notamment pour le montage et la gestion des activités et l'élaboration des méthodologies (calcul du scénario de référence quantification des réductions d'émissions ou du niveau de séquestration) ;
- le règlement des conflits fonciers.

Pour saisir ces opportunités, il s'agit pour les OSI de participer de manière active aux débats en cours sur le REDD.

Témoignages et retours d'expérience : valorisation de projet dans un mécanisme REDD

De nombreuses initiatives pilotes de projet éligible au REDD ont été présentées lors d'évènements parallèles. Elles témoignent d'une prise de conscience par les OSI de la possibilité de valoriser leurs actions dans le cadre du REDD.

● *Gestion communautaire des forêts : illustration au Sénégal*

Le programme « Kyoto : Think Global-Act Global » s'est intéressé à des sites en Afrique et en Asie²⁹, présentant des pratiques de gestion durable de la forêt basées sur une gestion communautaire (*Community Forest Management*). Des systèmes de suivi de la séquestration du carbone ont été mis en place dans le cadre de ce programme de 2003 à 2009, en vue de mesurer leurs impacts en termes de « déforestation évitée ». Le travail mené avec les communautés a permis de les former à la réalisation d'inventaires forestiers, à la délimitation et à la cartographie des massifs forestiers à l'aide du système GPS. Une évaluation a ainsi été faite de l'évolution du stockage de carbone dans le temps pour mesurer le phénomène de séquestration. Ce travail d'environ 5 ans démontre un stockage allant de 1,5 à 11 tonnes par an et par hectare selon les sites et les pays considérés.

L'ONG ENDA, présente à Poznan, a contribué à cette évaluation sur la forêt de Toborcontou dans le Sud-Est du Sénégal. Cette zone a bénéficié du programme PROGEDE³⁰ de 1997 à

²⁹ Népal, et Utarkand dans la région himalayenne, Tanzanie, Sénégal, Mali et Guinée Bissau, Papua Nouvelle Guinée.

³⁰ Programme de gestion durable et participative des énergies traditionnelles et de substitution.

2005. Visant la protection des ressources naturelles et la lutte contre la pauvreté, il a permis la mise en place de plantations forestières (pépinières, etc.), la protection des captages d'eau pour les troupeaux, l'introduction de ruches pour limiter la destruction des essaims d'abeilles sauvages, de même que la mise en place de poulaillers pour limiter la chasse de gibier sauvage en forêt, etc. Les résultats de l'étude menée par ENDA, et publiés en 2006, démontrent que PRODEGE a permis la reconstitution d'une partie du peuplement forestier, induisant une séquestration moyenne de 7 tonnes de CO₂ par hectare, mais aussi l'amélioration des conditions de vie des communautés.

L'étape suivante est de valoriser la gestion durable du massif de Toboronto au sein d'un dispositif REDD bien que celui-ci ne soit pas encore défini dans le régime post-2012. ENDA, comme la plupart des opérateurs du domaine de la foresterie communautaire, attend les décisions relatives au « post-2012 » pour le REDD.

● *Incertitudes*

L'une des grandes incertitudes qui persiste pour les OSI concerne les exigences méthodologiques que le mécanisme REDD retiendra. Par exemple, dans cette expérience pilote, la collecte des données pour le calcul de la séquestration a pu être faite principalement par les villageois aux moyens de méthodes simples et relativement peu coûteuses. Cependant, si les procédures qui vont être définies s'avèrent aussi complexes que celles de l'actuel MDP, la question se posera à nouveau de la difficulté de l'accès aux financements REDD pour de telles initiatives. Une autre difficulté qui subsiste est la capacité à proposer un système fiable et peu coûteux de suivi du stockage du carbone. Lors de la conférence, plusieurs exemples ont été donnés concernant les problèmes pratiques auxquels les porteurs de projet risquent d'être confrontés. Ainsi, d'un côté, on trouve des systèmes de suivi qui mobilisent les populations locales comme ceux présentés ci-dessus ; de l'autre, des systèmes de suivi plus complexes et coûteux mais aussi plus fiables, qui s'appuient sur l'utilisation d'images satellites à dates différentes et sur des enquêtes de terrain.

Conclusion

Ce décryptage du MDP et du REDD montre les nombreuses opportunités qui se présentent aux OSI en termes d'implication dans la mise en œuvre du Protocole et la définition du nouvel accord sur le climat après 2012. Il reste primordial pour celles-ci de prendre une part active à la préparation en 2009 de la 15^e Conférence des Parties. Les OSI doivent notamment engager le dialogue avec les négociateurs et témoigner de leurs expériences de terrain pour contribuer à la réforme du MDP et à la définition des règles du REDD. L'issue de cette préparation sera leur participation à la Conférence de Copenhague pour une meilleure compréhension des enjeux et pour favoriser les échanges avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Par ailleurs, les quelques témoignages présentés dans ce chapitre montrent que la mise en commun des expériences et des connaissances a permis à quelques OSI de surmonter les difficultés d'appréhension des mécanismes de la Convention et du Protocole. Une plus grande mobilisation collective des OSI est primordiale pour accélérer leur capacité à prendre en compte le phénomène dans leurs stratégies et mettre en phase leurs actions avec les mécanismes institutionnels et financiers de la Convention et du Protocole. Des réseaux d'ONG, tels que Coordination SUD sur le thème du développement et le RAC-F sur le thème du climat ont un rôle à jouer en termes de formation des OSI au changement climatique et de partage de l'expertise sur le sujet. ●

Liste des acronymes

AND	Autorité nationale désignée
AOSIS	Alliance des petits États insulaires
ARTI	Appropriate Rural Technology Institute
CAR	Cadre d'allocation des ressources
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique
CSC	Captage et stockage du carbone
COP	Conférence des Parties
EOD	Entité opérationnelle désignée
FEM	Fonds mondial pour l'environnement
GETT	Groupe d'experts sur le transfert de technologies
GERES	Groupe Énergies renouvelables, Environnement et Solidarités
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTS - PK	Groupe de travail spécial sur les engagements futurs des pays industrialisés
GTS - ACL	Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme
MDP	Mécanisme de développement propre
MOP	Réunion des Parties au Protocole de Kyoto
PANA	Programme d'action national sur l'adaptation
PMA	Pays les moins avancés
RAC-F	Réseau Action Climat France
ONG	Organisation non gouvernementale
OSI	Organisation de solidarité internationale
PNUD	Programme des Nations Unies sur le développement
PNUE	Programme des Nations Unies sur l'environnement
QLERO	Objectifs chiffrés de limitation et de réduction des émissions
REDD	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
SBI	Organe subsidiaire de la Convention et du Protocole chargé des questions de mise en œuvre
SBSTA	Organe subsidiaire de la Convention et du Protocole chargé des avis scientifiques et technologiques

Références bibliographiques

- Bals C., *Between Poznan and Copenhagen: the climate train in the « valley of death »*, Results of the UN Climate summit in Poland, 1-12 December 2008, Germanwatch, Briefing Paper, janvier 2009.
- Chetaille A., *De l'urgence climatique à une réponse politique forte, une route sinueuse. Retours sur la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, 3-15 décembre 2007*, janvier 2008.
- Chetaille A., Créach M., *Ambition et équité : les incontournables du futur régime climatique post-2012*, Actes du séminaire du 25 septembre 2008, novembre 2008.
- Guérin E., *Quick overview of the general state of play of UNFCCC negotiations after Poznan*, Policy Brief N° 9/2008, Climate Change, IDDRI.
- IISD, *Summary of the fourteenth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change and the fourth meeting of the Parties to the Kyoto Protocol : 1-12 December 2008*, Earth Negotiations Bulletin, Vol. 12 N° 395, 15 décembre 2008.
- Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change: an Update*, novembre 2008.

Sites Internet

- Convention des Nations Unies sur le changement climatique (principales décisions et conclusions de Poznan) : http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php
- Institut international sur le développement durable (Bulletin des négociations de la Terre) : <http://www.iisd.ca/climate/cop14/>

Approche méthodologique

pour l'évaluation des implications opérationnelles de la Convention et du Protocole pour les organisations de solidarité internationale

Documents de référence

- Bryan S., *Programmatic and Sectoral approaches, Poznan Developments*, GERES Cambodia, 2009.
- Buysman E., *Digester characteristics and GHG abatement for carbon revenues*, GERES Cambodia, 2009.
- Chetaille A., *Lutte contre le changement climatique : quel rôle pour les organisations de solidarité internationale ?*, Étude et travaux en ligne n° 16, GRET, novembre 2007.
- Chetaille A., *Les forêts, un enjeu majeur pour le climat*, Séminaire ABONG - Coordination SUD Forum social mondial, GRET, 2009.
- GERES, *Le guide de bonnes pratiques - Climat-Énergie-Développement*, 2008.
- Locatelli B., *Les forêts tropicales dans les politiques sur le changement climatique*, CIRAD, 2007.
- PNUE CD 4 CDM, *Potential and barriers for end use energy efficiency under programmatic CDM*.
- RAC-F, ENDA, Equiterre, *Renforcement de capacités des ONG francophones, Les enjeux climat pour l'après 2012*, 2007.
- RAC-F, ENDA, Fondation Nicolas Hulot, *Vers un accord équitable sur le climat pour l'après 2012, Propositions du réseau Climat-Développement*, 2008.
- Von Rein M., *Avoided deforestation, Poznan development*, GERES Cambodia, 2009.

Entretiens

- **ENDA**, Environnement et Développement, Jean-Philippe Thomas, directeur, Libasse BA, économiste, www.enda.sn
- **ARTI India**, Appropriate Rural Technology Institute, Inde, Dr Karvey, directeur, www.arti-india.org
- **INSEDA India**, Integrated Sustainable Energy and Ecological Development Association, Raymond Miles, www.inseda.org

- **WWF**, Organisation mondiale de protection de l'environnement, Naoyuki Yamagishi, Programme Leader.
- **Rainforest Alliance**, Julianne Baroody, Climate Initiative Co-ordinator.
- **Action Carbone**, Matthieu Tiberghien, chef de programme.
- **Gold Standard**, Jasmin Hyman, directrice des programmes et des partenariats.
- **Caisse des Dépôts**, Valentin Bellasen, Unité de recherche changement climatique.
- **UNFCCC**, Paul Desanker, directeur du département PMA.
- **Banque Mondiale**, Lasse Ringuis, expert en environnement et en finance carbone.
- **Banque asiatique de développement**, Toru Kubo, Senior Clean Energy and Climate Change Specialist.
- **Twente Faculty**, Dr Margaret Skutsch, department of Technology & Sustainable Development.
- **Plan Vivo**, Alexa Morrison, Governance and Operation.

Événements parallèles

- *CDM reform: CER discount & demand-side energy-efficiency improvement*, German Emissions Trading Association Dietrich Borst, borst@bvek.de
- *Biochar - new item for the climate toolkit to decrease CO2 and black carbon?*, Clean Air Task Force, Inc. *, Pam Pearson, pampearson44@yahoo.com
- *Innovations for the next level of the CDM: lesson learnt from first PoAs*, Swiss Association for Environmentally Conscious Management, Christoph Sutter, c.sutter@southpolecarbon.com
- *New stoves for rural households to capture carbon, reduce deforestation and improve soil fertility*, Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification, Goodspeed Kopolu, gkopolu@unccd.int
- *REDD and the EU Emissions Trading System*, IDDRI, Institut du développement durable et des relations internationales, France.
- *REDD strategies for high-carbon rural development*, International Centre for Research in Agroforestry, Brent Swallow, b.swallow@cgiar.org
- *Scaling up REDD: from projects to national approaches*, The Nature Conservancy, Lex Hovani, lhovani@tnc.org
- *REDD demonstration projects: principles, standards, methodologies*, Fauna and Flora International, Natasha Calderwood, Natasha.calderwood@fauna-flora
- *Carbon sinks, development and forestry post-Kyoto: a way forward*, World Growth, Ryan Grillo, ryan@worldgrowth.org

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.

Le groupe de travail Climat et Développement de Coordination SUD regroupe une quinzaine d'ONG membres de Coordination SUD et du Réseau Action Climat France qui travaillent sur les questions de changement climatique et les liens avec le développement.

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

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

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

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

Réseau Action Climat France (RAC-F)

Le RAC-F regroupe les principales ONG de protection de l'environnement, de promotion des énergies renouvelables et des transports soutenables sur la question du changement climatique. Il est le représentant français du Climate Action Network International (CAN), réseau mondial de plus de 430 ONG, du Nord et du Sud.

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

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

Ce rapport a été rédigé par le :

GRET

geres
Energie
Environnement
Solidarité



Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier du ministère français des Affaires étrangères et européennes et de l'Agence Française de Développement.



Les points de vue exposés sur ce document reflètent l'opinion de Coordination SUD et de ce fait ne représentent en aucun cas le point de vue officiel du ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'Agence Française de Développement.