

NOTE DE DÉCRYPTAGE

DES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES DE PARIS
À L'ISSUE DES RÉUNIONS PRÉPARATOIRES JUSQU'À MI-NOVEMBRE 2015

Convention-cadre des Nations Unies
sur les changements climatiques



Pierre Radanne

Paris, le 24 novembre 2015



Note de décryptage

des négociations de la CdP-20 sur les changements climatiques

Ce dossier a été réalisé par :

Pierre **RADANNE**, Christian **OUEDRAOGO**, Vaia **TUUHIA**

Conception graphique : *Émilie Chéron*

Le contenu de cette note de décryptage ne peut engager que ses auteurs.

Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)

56, rue Saint-Pierre, 3^e étage

Québec G1K 4A1 Canada

Téléphone : (1-418) 692-5727

Télécopieur : (1-418) 692-5644

Courriel : iepf@iepf.org

Site Internet : www.ifdd.org

Financé par :

Le ministère des Affaires Étrangères du Développement International français et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie.

La note de décryptage est destinée à faciliter la compréhension des négociations climat.

Cette note de décryptage a été rédigée avec quatre objectifs :

- Aider le public le plus large possible à comprendre l'enjeu de ces négociations en essayant, dans la mesure du possible, d'éviter le jargon technique;
- Décrire le processus, son état d'avancement, les sujets en débat, les difficultés rencontrées et les points de blocage;
- Présenter d'une façon abordable donc simplifiée le contenu de l'Accord de Paris;
- Éclairer les points de convergence possibles et les options qui pourraient faire avancer le processus.

Plus encore que les autres années, cette note de décryptage est à l'intention des personnes, très nombreuses, qui extérieures au cercle étroit des négociateurs, participeront à des événements liés à la CdP de Paris où la suivront à distance.

La note existe également en version anglaise, espagnole, arabe, russe et chinois.



Ce document a été préparé par **Futur Facteur 4** pour le compte de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'une ou l'autre de ces organisations, ni celle de la présidence de la CdP20.

Vous pouvez consulter cette Note de Décryptage en ligne à :

www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub.php?id=16

Cette note de décryptage comprend 4 livrets :

1. Une synthèse pour décideurs avec une introduction générale,
2. Une analyse des Contributions nationales des pays et l'enjeu lié des financements,
3. Une présentation des thèmes essentiels du texte de la négociation avec un guide pour la lecture de celui-ci,
4. Un livret supplémentaire sur l'implication des citoyens.

Table des matières

1 / Synthèse et introduction

p.10 ... **SYNTHÈSE POUR DÉCIDEURS**

p.10 ... Le 4^{ème} cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

p.14 ... Le processus des Contributions nationales

p.15 ... Les attentes pour la conférence de Paris

p.17 ... Le point difficile du cadre juridique de l'accord

p.18 ... Les avancées majeures à réaliser à Paris

p.20 ... La mobilisation de tous les acteurs

p.21 ... La difficile appréciation du résultat de la Conférence de Paris

p.22 ... **1 / UN 4^{ÈME} CYCLE DE NÉGOCIATION CLIMAT DÉCISIF**

p.23 ... **1.1 / Le GIEC a construit un socle solide de culture commune**

p.29 ... **1.2 / La nature politique inédite de la question climatique**

p.31 ... **1.3 / Le calendrier de négociation fixé par la conférence de Durban de 2011**

p.32 ... **1.3.1 / Un accord réel sur les enjeux, les objectifs et la méthode**

p.33 ... **1.3.2 / La capitalisation du Fonds Vert pour le Climat pour amorcer la mobilisation de financements.**

p.34 ... **2 / LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES**

p.37 ... **2.1 / Pourquoi la négociation est-elle si difficile ?**

p.38 ... **2.2 / Un changement profond de méthode par rapport aux négociations précédentes**

p.41 ... **3 / LA MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET TERRITORIAUX**

p.41 ... **3.1 / La mobilisation des acteurs économiques et ceux non-étatiques pour la conférence de Paris**

p.42 ... **3.2 / La mobilisation de la société civile**

2 / Contributions Nationales et Financement

p.44 ... **1 / LA RÉALISATION DES CONTRIBUTIONS PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

p.46 ... **1.1 / La décision de Varsovie et son calendrier d'application**

p.47 ... **1.1.1 / Une élaboration progressive**

p.50 ... **1.2 / Analyse des premiers CPDN**

p.66 ... **1.3 / Une négociation qui va s'appuyer sur les propositions exprimées par les pays à travers les Contributions Nationales**

p.66 ... **1.3.1 / Les difficultés de formalisation des engagements et des contributions**

p.68 ... **1.3.2 / L'analyse globale des CPDN**

p.72 ... **1.3.3 / Les options de développement qui se dégagent des Contributions**

p.78 ... **1.3.4 / Dégager une nouvelle vision du développement**

p.81 ... **1.3.5 - La nécessité de renforcer dans le temps les Contributions**

p.85 ... **2 / LE FINANCEMENT**

p.86 ... **2.1 / Le financement dans les Accords de Copenhague**

p.87 ... **2.1.1 / Le quiproquo initial sur les 100 milliards de \$ du Fonds Vert pour le Climat**

p.88 ... **2.2 / Le Fonds Vert pour le Climat (FVC)**

p.97 ... **2.2.1 / Les principes de base du Fonds Vert pour le Climat**

p.101 ... **2.3 / La gestion des financements de toutes natures et de toutes origines**

p.113 ... **2.4 / L'état de mobilisation des financements pour atteindre les 100 milliards de \$ pour 2020**

3 / Thèmes techniques et Outil de compréhension de l'Accord

p.116 ... **1 / LES FONDEMENTS D'UN ACCORD À CONCLURE À PARIS**

p.116 ... **1.1 / L'adaptation**

p.116 ... **1.1.1 / L'inclusion de l'adaptation dans les contributions et l'accès aux financements**

p.117 ... **1.1.2 / La difficulté d'appréhender ce que recouvre l'adaptation**

p.118 ... **1.1.3 / Pertes et préjudices**

p.121 ... **1.2 / Les questions économiques essentielles qui ne seront pas définitivement tranchées dans l'Accord de Paris**

p.122 ... **1.2.1 / La fixation d'un prix du carbone au plan international**

p.123 ... **1.2.2 / La suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles**

p.124 ... **1.2.3 / La non exploitation de ressources nouvelles de combustibles fossiles**

p.124 ... **1.3 / La conclusion d'un accord juridiquement contraignant assorti de sanctions graduées**

p.125 ... **1.3.1 / La solution retenue dans le cadre du Protocole de Kyoto**

p.129 ... **1.3.2 / Les conditions à remplir pour qu'un cadre juridiquement contraignant soit juste et opérationnel**

p.132 ... **1.3.3 / Les décisions ultérieures de renforcement du respect des engagements**

p.132 ... **1.4 / Présentation du texte de négociation**

p.132 ... **1.4.1 / La forme rédactionnelle de cette partie**

4 / Implication de la personne

p.156 ... **1 / LA SENSIBILISATION DES OPINIONS PUBLIQUES ET LE PASSAGE À L'ACTION DES CITOYENS**

p.156 ... **1.1 / L'humanité va avoir rendez-vous à Paris en décembre 2015... avec elle-même**

p.157 ... **1.2 / L'avancée considérable réalisée ces dernières années dans la sensibilisation des opinions publiques**

p.161 ... **2 / LE CHAÎNON MANQUANT : LE MESSAGE À LA PERSONNE**

p.164 ... **3 / PRÉSENTATION DU PROJET OUR LIFE 21**

p.177 ... **4 / RÉSULTATS DE OUR LIFE 21 : DES TRAJECTOIRES DE VIE DÉCRIVANT UNE COMMUNAUTÉ DE DESTINS**

1 / SYNTHÈSE ET INTRODUCTION

Synthèse pour décideurs

Le 4^{ème} cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

La conférence climat de Paris comprend 4 processus simultanés

- **La finalisation d'un texte d'accord** par les 195 pays du monde qui fixe des objectifs à moyen et long terme (2020-2030) en cohérence avec les objectifs climatiques issus des travaux scientifiques pour 2050. Pour cela, cet Accord doit comprendre des engagements de réduction des émissions pour les pays développés et des plans d'atténuation de celles-ci pour les pays en développement, et, pour tous, des plans et mesures d'adaptation au changement climatique d'ores et déjà enclenché. Ensuite, **ce texte de nature politique, juridique et organisationnel** vise à renforcer les méthodes, les processus de décision, le calendrier d'augmentation des efforts et les moyens de mise en œuvre.
- La prise en compte des **Contributions nationales des pays** présentées aux Nations Unies courant 2015 ("contribution prévue déterminée au niveau national" – CPDN ou INDC en anglais), c'est-à-dire leur stratégie et programme de lutte contre le changement climatique d'ici 2030. La mise en œuvre effective des Contributions des pays en développement nécessite une **montée en puissance de financements**, venant des pays développés et d'autres pays en capacité de le faire, afin d'atteindre des transferts et investissements de 100 milliards de \$ par an en 2020.
- **La mise en mouvement de tous les acteurs** : les collectivités locales, les entreprises, les branches professionnelles, le secteur bancaire, les diverses composantes de la société civile, dont les actions concrètes constituent autant de références à généraliser. Car, une

fois prises les décisions internationales, tout se jouera dans l'ampleur et la qualité de la mise en oeuvre opérationnelle. La conférence de Paris, initialisant un nouveau cycle, se devait d'élargir la mobilisation en direction des différents acteurs publics et privés. C'est de là que viendra la dynamique transformatrice.

- Cet événement doit être aussi le tremplin pour **un progrès de culture collective et individuelle** et de transformation des choix et des comportements des citoyens à la hauteur de l'émergence d'une citoyenneté planétaire car l'humanité a en commun l'enjeu de gérer sa planète. C'est là une urgence fondatrice de cohésion sociale et de paix.

Ces processus seront assez indépendants dans le fonctionnement de ces deux semaines de conférence à Paris, mais ils doivent converger. Ce seront les Contributions et la mobilisation des financements qui alimenteront la volonté des pays pour aller à l'accord. Ce seront les positions des acteurs, la crédibilité de leurs actions, la mobilisation populaire et l'action des citoyens et leurs échos dans les médias qui pousseront à l'Accord. Et enfin, c'est la qualité de l'Accord à conclure qui permettra qu'au lendemain de la conférence, la politique mondiale de lutte contre le changement climatique se déploie, se concrétise et ouvre une nouvelle voie de développement, cette fois en commun pour les pays du nord comme du sud.

Mais les engagements des pays développés ont été très inégaux

Les engagements pris par les pays développés pour la période 2013-2020 ont été très insuffisants pour endiguer le changement climatique. Surtout certains pays se sont désengagés du Protocole de Kyoto pour contourner ses obligations juridiques. Il s'agit du Japon, de la Russie, de la Nouvelle Zélande, tandis que le Canada est purement et simplement sorti du Protocole de Kyoto et a rejoint en cela les États-Unis. L'horizon de 2020 se rapprochant déjà, s'engage un 4^{ème} cycle de négociation. Celui-ci doit donc aussi remonter les efforts des pays d'ici 2020, en plus de conclure un Accord couvrant la période 2020-2030.

Ce nouveau cycle est marqué par des avancées majeures

La période qui a suivi la conférence de Copenhague a été marquée par des avancées décisives :

- Les rapports successifs du GIEC sont parvenus à faire reconnaître un objectif commun : rester en deçà d'un réchauffement de 2°C par rapport à la période préindustrielle car au-delà, c'est la capacité à nourrir une humanité qui atteindra 10 milliards d'habitants en 2050 qui se trouvera compromise, en même temps que des dégradations et phénomènes de nature irréversible dans l'environnement qui se produiront.
- Ensuite, les pays se sont accordés sur cette obligation qui modifie profondément les termes de la négociation puisqu'il en découle une contribution indispensable de tous les pays à la lutte contre le changement climatique. Riches et pauvres, dans des proportions évidemment proportionnelles à leurs capacités.
- C'est donc la question même de la forme de développement qui est posée. Il va falloir dépasser et résoudre les inégalités héritées de l'histoire. Le financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays en développement est en la matière donc un enjeu central.

Un changement complet de méthode de négociation

Les difficultés rencontrées dans les années 2000 et l'élargissement de la mise en mouvement à tous les pays ont impliqué des changements de méthode, en mobilisant d'entrée les chefs d'État et de Gouvernement. Ce fut initié par le Sommet organisé par Mr. Ban Ki Moon de septembre à New York 2014, puis des rencontres lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2015 et cela s'est ensuite continué par une intense activité diplomatique. On est donc passé d'une approche "de haut en bas", avec une "distribution" d'objectifs entre pays développés à une approche de "bas en haut" intégrant tous les pays et toutes les catégories d'acteurs. Ce n'est pas seulement un progrès diplomatique, c'est surtout une avancée décisive pour la mise en oeuvre des actions concrètes sur le terrain et dans les secteurs économiques.

Le calendrier de préparation de la conférence a été très serré :

- Amener chaque pays à présenter aux Nations Unies sa Contribution (stratégie nationale de lutte contre le changement climatique d'ici 2030) pour octobre 2015. 176 pays sur 195 ont répondu (au 24 novembre).
- Aboutir à un accord politique intégrant tous les pays pour la période 2020-2030.

- En déduire des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre entre pays qui permettent de stabiliser le climat en dessous d'un réchauffement de 2°C, ce qui va impliquer un renforcement des engagements et contributions pour y parvenir, dont les modalités seront à fixer à Paris.

30 ans après la compréhension scientifique des impacts du changement climatique, la négociation entre dans le dur. Si l'on ne parvient pas à des engagements suffisants de la part des pays, la dégradation du climat va vite devenir irrattrapable. Or, les relations internationales se sont fortement dégradées ces dernières années, d'ailleurs en partie dues aux baisses de rendements agricoles par baisse des précipitations dans les pays tropicaux. À cela s'est ajoutée une crise économique et financière a réduit les marges de manœuvre des pays. Il faut donc réussir une négociation à 195 pays rapidement dans un contexte politique et économique difficile.

Réussir cette nouvelle séquence de négociation implique de progresser sur 4 fronts :

- **La négociation entre États**, avec **des engagements** qui soient non seulement élevés, mais qui soient surtout mis en pratique. Il va falloir négocier des engagements et des contributions des pays qui soient équitables, obtenir une transparence dans leur réalisation et transcrire les accords obtenus dans des règles de respect en droit international. Cela est directement lié à la mobilisation des financements, non seulement atteindre les 100 milliards de \$ en 2020, mais préciser la montée en puissance d'ici là et ensuite pérenniser ce soutien selon le niveau de développement des pays. Le détail des Contributions et la répartition des financements ne sont pas de nature de ce que l'on peut **mettre dans un accord juridique** international stable dont l'écriture ne peut pas devoir être changée trop rapidement. Cet Accord doit fixer de règles de long terme, puis être transcrit dans des décisions votées par la CdP et appliqué par les États, les acteurs économiques et financiers.
- La conclusion de l'Accord de Paris qui offre des **solidités juridiques**, des processus prévisibles et surtout qui donne des **garanties d'équité**, qui soit inclusif et qui fixe dans le temps de nouveaux rendez-vous avec des exigences fortes, mais à un rythme auquel chacun puisse se préparer. L'un des points les plus épineux va être le statut juridique de l'Accord: qu'il soit suffisamment fort pour don-

ner à chaque pays des garanties de respect par toute la communauté nationale.

- **Une mobilisation dans l'action** à tous les niveaux: les États, les entreprises, les collectivités locales, les citoyens. Bref parvenir à mettre toute l'humanité en marche. Dans le sens d'un usage plus efficace des combustibles fossiles, de la généralisation du recyclage, de la protection des forêts... Autant de choix et d'actions qui présentent des co-bénéfices pour l'humanité toute entière. En termes de réduction des impacts négatifs, mais surtout de créations d'emplois, de dépenses évitées, de cohésion sociale, d'accès au développement... Rien n'est plus convaincant que la mise en évidence des bénéfices, des emplois, des dépenses évitées, des comptes extérieurs améliorés pour faciliter la progression vers un accord ambitieux incluant tous les pays.
- Du fait de l'importance de cette négociation, il est essentiel d'impliquer les citoyens. Sans leur soutien, les responsables politiques n'auront pas le mandat politique indispensable pour des décisions majeures. En outre, l'adhésion des citoyens permet la réalisation concrète des actions. S'il est essentiel d'aider chacun à comprendre ces enjeux décisifs, il faut aussi lui donner des garanties quant à ses conditions de vie pour lui et pour ses enfants. La conférence de Paris devra être la première conférence climat qui parle à la personne.

Progresser sur les deux derniers points est essentiel pour remonter le niveau de la négociation internationale. On est au pied du mur, car on ne peut pas reporter l'échéance. En effet, pendant que les pays tergiversent, le climat se dégrade... irrémédiablement, avec toutes les souffrances induites.

Le processus des Contributions nationales

C'est d'elles que la vraie avancée par rapport aux négociations antérieures est venue :

- Si les pays développés s'en sont tenus au strict minimum, en mentionnant leurs engagements de réduction d'émissions, mais en passant sous silence comment ils envisagent les réaliser par secteur et par filière.

- Si beaucoup de pays émergents ont attendu le dernier moment pour présenter leur Contribution (en dehors de celles précoces du Mexique et de la Chine).
- C'est du côté des pays en développement y compris les plus pauvres et les plus vulnérables qu'une lumière est venue. Ces pays, principales victimes du changement climatique, en une décennie ont dû parcourir le lourd chemin de la colère contre un modèle de développement imprimé par les pays développés qui s'avère non durable¹. Les Contributions des pays en développement esquissent massivement les voies d'un nouveau mode de développement. L'un des points difficiles va être d'apprécier ce que ces pays peuvent faire à partir de leurs moyens propres et ce qu'ils peuvent réaliser à condition de soutiens internationaux (technologiques et financiers) compte tenu de la diversité de leurs situations.

Il leur a fallu aussi prendre conscience que finalement la seule voie de développement restant ouverte était celle de "sauter" l'étape d'une utilisation massive des combustibles fossiles. Cela les a conduit à entrer dans un monde inconnu, celui inexploré d'un nouveau développement, mais avec une condition stricte de réduction des inégalités, qui contraste avec le cheminement actuel du monde.

Les attentes pour la conférence de Paris

Cette 21^{ème} Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de Paris, de décembre 2015, couvrant la période 2020-2030, sera décisive.

Elle doit créer un cadre global avec un Accord faisant consensus. Il faudra renforcer la confiance, ébranlée depuis la conférence de Copenhague de 2009, et avancer sur les questions d'équité et de solidarité, afin que tous les pays puissent progresser vers un nouveau modèle de développement. La recherche d'équité nécessite de s'inscrire dans le principe de différenciation, un des piliers de la Convention de Rio de 1992. C'est aussi la condition d'un niveau élevé d'ambition des objectifs climatiques.

Une des questions est de savoir comment la France peut y contribuer à sa réussite alors qu'elle vient d'être frappée par des attentats le vendredi 13 novembre à Paris. Si ce pays rencontre des difficul-

¹ Toutefois les pays développés ne soupçonnaient tout de même pas, il y a un siècle et demi que l'utilisation de combustibles fossiles allait bouleverser le climat !

tés graves d'acceptation du nouvel ordre économique du monde, il tire de sa, si douloureuse histoire, des lumières: il n'y a pas d'autre chemin que la mise en mouvement de chacun, c'est non seulement à travers des processus démocratiques, mais en effectuant un grand travail pédagogique et de soutien à chacun que l'on progressera sur ce nouveau chemin de développement. C'est-à-dire aider à ce qu'une mère, un père puissent dire à leur jeune enfant, ce que deviendra sa vie, puisqu'il traversera tout ce siècle.

Il s'agira, à la Conférence de Paris d'éviter l'enlisement d'une négociation qui se complexifie et donc qui devient de plus en plus opaque au-delà des négociateurs. Avec le risque de voir le soutien de l'opinion publique s'affaiblir alors que des choix décisifs doivent être faits.

D'où un double constat fait depuis l'entrée dans ce nouveau cycle de négociation :

- "Le temps ne joue pas en notre faveur", a dit Mr. Ban Ki Moon, car la dégradation du climat s'accroît. Le dernier rapport du GIEC a été clair : les changements climatiques sont, sans équivoque, de nature anthropique. Leurs effets se feront ressentir dans toutes les parties du monde: inondations en Europe et au Moyen-Orient, sécheresses en Australie, événements climatiques extrêmes en Asie ou aux États-Unis, montée des eaux qui submergent des îles... Mais rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit maintenant.
- Et, malgré cela, l'écart entre la trajectoire de diminution des émissions mondiales et les engagements pris de réduction des émissions se sont creusés, ce qui rend plus difficiles les efforts d'atténuation après 2020 et augmente le coût de l'adaptation et des impacts. Il est indispensable de réussir un accord impliquant tous les pays dans le cadre des Nations Unies avec un niveau d'ambition élevé pour parvenir à stabiliser le climat.

Ce qui est en question, n'est pas seulement la signature d'un accord entre États, c'est la mise en mouvement de toute l'humanité, États, entreprises, collectivités territoriales, sociétés civiles jusqu'à chaque citoyen. Une mise en mouvement, ensemble, pour tous. Cette prise de conscience de la nécessité d'agir à différents niveaux est désormais actée : le défi climatique ne pourra être résolu sans la compréhension par les populations des enjeux, sans l'implication du plus grand nombre, sans l'émergence d'initiatives à tous les échelons et par tous les acteurs.

Ce qui ne peut être décidé directement à Paris faute d'unanimité de la part de tous les pays

La Charte fondatrice des Nations Unies n'ouvre pas la perspective de prises de décisions, pourtant essentielles, dès lors qu'il n'y a pas d'unanimité entre les États car les Nations Unies n'ont pas de pouvoir économique, fiscal et de sanction par-dessus les États qui sont souverains ? Cela concerne :

- la fixation d'un prix du carbone, soit sous forme d'une taxe, soit à travers un marché de quotas,
- la suppression par les pays des subventions aux combustibles fossiles, alors que les besoins d'investissement de la lutte contre le changement climatique sont considérables dans tous les pays notamment en soutien à l'action des pays en développement,
- et même, le renoncement à l'extraction de ressources de combustibles fossiles compensée par des financements au profit de l'efficacité énergétique et de la valorisation des énergies renouvelables.

Ces questions peuvent néanmoins avancer pays par pays sur la base de décisions nationales, de groupements de pays ou de grandes entreprises à caractère transnational, mais en prenant le risque de se placer en situation défavorable par rapport à des concurrents qui ne prendraient pas de tels engagements.

Pourtant, des décisions de cette nature deviennent de plus en plus indispensables au plan mondial. Il faudra le faire, ce qui impliquera un renforcement en profondeur des Nations Unies. En effet l'intérêt général de l'humanité toute entière doit primer sur les intérêts nationaux immédiats.

Le point difficile du cadre juridique de l'accord

Et plus important encore, est la grande difficulté d'avancer vers un accord juridiquement contraignant. Mais en la matière, il y a un immense quiproquo. La clause du Protocole de Kyoto qui tentait de l'imposer n'a pas fonctionné, parce que les pays ayant dérapé sur leur trajectoire d'émissions entre 1990 et 2012 se sont précipités dans le sas ouvert par les États-Unis pour prendre leurs engagements pour la

période 2013-2020 en dehors de tout cadre d'obligation de respect de leur parole.

En outre, il faut que les pays ratifient l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

Cet échec lors de la dernière décennie fait clairement la preuve qu'en l'absence d'un cadre juridique fiable, les pays n'auront de pas de confiance dans le sérieux de l'implication les uns des autres. Avec le temps et pour assurer à la fois l'ambition des objectifs l'équité entre les pays, il faudra bien convenir d'un processus assorti de sanctions économiques envers des pays qui ne tiennent pas leurs engagements et refusent de rattraper leur retard. Mais cela demande un renforcement des pouvoirs des Nations Unies.

Pourtant cette difficulté persiste avec la position de John Kerry exprimée dans le Financial Times du 12 novembre qui est sans équivoque pour la conférence de Paris : "Il n'y aura pas d'objectifs de réduction des émissions juridiquement contraignants, comme cela avait été le cas à Kyoto". Ce refus d'accords internationaux juridiquement contraignant est une constance de la diplomatie américaine depuis plus d'un demi siècle. A l'inverse, la plupart des pays exigent un tel cadre, car c'est une condition pour augmenter l'ambition des objectifs. Cela a été aussi réaffirmé par le Président Hollande.

On semble s'acheminer vers une sorte de moyen terme, c'est-à-dire un accord non assorti de sanctions, donc non contraignant, mais comportant un renforcement des règles de transparence, de comptabilisation des objectifs des pays, de mesure, de rapportage et de vérification des actions ainsi que des financements octroyés et reçus. Le tout intégré dans un processus resserré de révision à la hausse tous les 5 ans des objectifs des contributions avec refus de rétrogradation. La première de ces révisions devrait intervenir en 2018/2019. Cette révision tous les 5 ans permet de tenir compte pragmatiquement des évolutions des économies des pays et des technologies.

Les avancées majeures à réaliser à Paris

Le calendrier suivant a été fixé pour le fonctionnement de la CdP :

- Une réunion de chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre. 140 sont attendus à Paris,

- Une négociation sur le texte jusqu'au samedi 5 décembre,
- Puis après transmission du texte à la présidence de la CdP, une finalisation sera effectuée par les ministres.

Concrètement quatre décisions majeures sont à prendre à Paris:

La mobilisation essentielle de capacités financières afin de concrétiser la réalisation des Contributions des pays en développement

Le danger est que les pays tergiversent et que le tour de table financier pour atteindre les 100 milliards de \$ par an ne se termine qu'en fin de négociation à Paris, engendrant un durcissement des positions qui devienne indépassable. Au stade actuel, le tour de table porterait sur 85 milliards de \$ pour 2020, en ajoutant les contributions en don des États, les prêts concessionnels et les financements privés liés. Et il est très difficile de pointer la caractéristique additionnelle ou non de ces financements, mais ce montant n'inclut pas les investissements bancaires et industriels non épaulés par des financements publics. Il est essentiel que, sans attendre 2020, un processus prévisible de montée en puissance des soutiens financiers soit décidé. Une part de l'ordre d'un tiers doit être consacrée à l'adaptation, incluant une répartition à parité dans le Fonds Vert car beaucoup d'actions d'adaptation requièrent des contributions en don. Il faudra aussi qu'il soit clair que la mobilisation s'amplifiera au-delà de 2020.

Trois points sont particulièrement soulignés dans le texte de négociation comme à trancher :

- La progression vers une **comptabilisation sérieuse des engagements** et des actions, permettant une comparabilité des trajectoires d'émissions, la mesure, la vérification et une présentation transparente des résultats effectifs des actions réalisées par les pays, ainsi que des financements internationaux apportés par les pays développés et de l'effectivité de la réalisation des actions par les pays en développement à partir de ces financements. Il va donc falloir convenir de ces règles de transparence et de comptabilisation, d'appuyant sur des examens d'experts internationaux. Assurément, elles seront à préciser dans les années qui viennent.
- Ensuite, l'objectif d'une "montée d'escalier", avec l'**augmentation tous les 5 ans des objectifs d'atténuation** des émissions en fonc-

tion des changements d'énergie, des avancées technologiques effectuées, de l'amélioration des comportements et de l'organisation collective des territoires. Cette disposition devra s'accompagner, d'un refus de révision à la baisse des engagements et des objectifs des Contributions nationales des pays lors de ces renégociations régulières.

- Enfin tel que présenté plus haut, la définition du **statut juridique de l'accord** et du cadre de respect de mise en oeuvre des engagements et des Contributions des pays, en contournant les blocages possibles au nom de la souveraineté nationale invoquée par les pays du fait de leur constitution et du refus potentiel de leur parlement. Une telle attitude est à craindre de la part des États-Unis, mais aussi de la Russie, du Japon et l'Inde notamment. Au-delà de l'accord formel des pays, il faudra réussir d'ici fin 2020 à obtenir la ratification des parlements et donc ouvrant la voie ensuite à des décisions déterminantes de lois et d'affectation de budgets publics.

La mobilisation de tous les acteurs

Le succès de la conférence de Paris doit être appréhendé au-delà de l'adoption du texte l'Accord, en intégrant un pas décisif de mise en mouvement dans l'action à la fois des États, mais aussi de toutes les catégories d'acteurs.

À travers la plateforme NAZCA d'enregistrement des actions des acteurs non-étatiques mise en place aussitôt la conférence de Lima et le Plan d'Action Paris-Lima qui agrège les actions des acteurs économiques, il s'agit de hausser sans attendre les objectifs exprimés avant 2020 et de concrétiser la réalisation des Contributions pour la période 2020-2030. Une absence d'amélioration des engagements à court terme affaiblirait inévitablement les prises d'engagements à long terme notamment de la part des pays émergents et des pays en développement.

Une avancée décisive à faire dans l'implication de tous les citoyens

Au-delà du processus de la conférence de Paris, si l'on inclut les conférences suivantes et le succès des ratifications parlementaires, la réus-

site va se jouer aussi sur l'adhésion des opinions publiques, leur soutien aux forces politiques engagées dans la réussite de la lutte contre le changement climatique, et aussi plus profondément dans l'implication de chacun dans son comportement personnel. Une étape qui n'est réellement réalisée à présent de façon satisfaisante dans aucun pays. Puisse donc la conférence de Paris réaliser une avancée décisive en la matière dans tous les pays sous l'impulsion des organisations de la société civile, des élus et des médias.

La difficile appréciation du résultat de la Conférence de Paris

Le résultat de la conférence de Paris sera à apprécier avec une vision dynamique, car la séquence de négociation va se prolonger jusqu'en 2018.

Une absence totale d'accord à Paris sera très difficile à remonter ensuite. La conférence suivante aura lieu en novembre 2016 quelques jours seulement après l'élection présidentielle américaine, avec donc, selon les règles américaines, un nouveau président élu qui n'entrera en fonction que fin janvier.

Un succès de la conférence de Paris ouvrirait la voie :

- pour les CdP suivantes qui auront à préciser les modalités d'application de l'Accord de Paris et permettre les ratifications parlementaires d'ici fin 2020,
- pour la mobilisation des financements année après année pour atteindre 100 milliards de \$ de financements internationaux d'ici 2020,
- pour accentuer la mobilisation des acteurs économiques et financiers et des opinions publiques,
- pour concrétiser l'avancée vers une nouvelle voie de développement de tous les pays qu'ils soient développés, émergents et en développement.

1 / Un 4^{ème} cycle de négociation climat décisif

La compréhension de la gravité et la mesure de l'effet de serre et du changement climatique ont été acquies en 1985, c'est-à-dire il y a 30 ans à la suite de la reconstitution du climat terrestre après analyse des glaces de l'Antarctique sur 150.000 ans. Le premier rapport scientifique qui a suivi a été publié par le GIEC en 1990. Cette date constitue désormais la référence de base pour les engagements de réduction des émissions.

Un 1^{er} cycle a été engagé lors de la Conférence de Rio de 1992

La Convention sur le climat adoptée à Rio par 179 pays a le statut de traité international. Elle marque la reconnaissance par tous les pays de la réalité du changement climatique constaté. Ce texte fondateur a fixé les règles politiques qui président depuis à la lutte contre le changement climatique. Toutes les décisions adoptées ensuite dans le cadre des Nations Unies en découlent.

Le second cycle a été engagé en 1997 avec le Protocole de Kyoto

Il est vite apparu nécessaire de renforcer l'application de la Convention de Rio dans le sens de la prise d'engagements de réduction des émissions et des modalités de mise en œuvre. Le Protocole de Kyoto additionnel à la Convention de Rio a fixé aux États industrialisés (membres de l'OCDE et pays en transition) des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions sur la période 1990-2012 (-5,2% pour l'ensemble de ces pays). Ce fut la première fois qu'était instauré dans l'histoire un rationnement volontaire par des pays. Ce Protocole a été adopté par tous les pays signataires de la Convention de Rio sauf les États-Unis et l'Australie.

Un troisième cycle visait à convenir des engagements pour la période suivante 2013-2020.

À l'approche de l'échéance de 2012, il fallait fixer de nouveaux en-

gagements. Globalement, les pays européens les ont pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Mais les États-Unis, la Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont décidé de souscrire leurs efforts en dehors afin d'échapper à tout caractère juridiquement contraignant de respect des engagements souscrits. A l'issue de ce 3ème cycle de négociation, les promesses de réduction se sont avérées trop faibles pour endiguer le réchauffement climatique en cohérence avec les enseignements exprimés dans le 4ème rapport du GIEC de 2007. Il est attendu de l'actuelle négociation de rehausser l'ambition du niveau de réduction des émissions puisque ce qui a été décidé auparavant ne suffit pas. Cette période a été marquée lors de la conférence de Copenhague de 2009 par un refus des pays émergents à s'impliquer davantage quantitativement.

La décision de la conférence de Durban de 2011 a ouvert un quatrième cycle de négociation

La plateforme de Durban a fixé 2015 comme échéance pour l'adoption d'un nouvel accord concernant la réduction des émissions à réaliser pour la période 2020-2030. On verra plus loin que ce nouveau cycle se pose en des termes totalement différents des précédents. Le socle d'accord à adopter à Paris devra être complété dans les années suivantes pour ce qui concerne les modalités de mise en œuvre.

1.1 / LE GIEC A CONSTRUIT UN SOCLE SOLIDE DE CULTURE COMMUNE

Un processus croissant de prise en compte du changement climatique s'est affirmé surtout après les négociations difficiles de Bali (2007) et de Copenhague (2009).

Les avancées des derniers rapports du GIEC

Les rapports successifs du GIEC ont confirmé régulièrement le degré de réchauffement d'ici 2100 exprimé dès le premier rapport de 1990. C'est sur les implications du changement climatique que le diagnostic s'est ensuite affiné, notamment sur l'altération de la pluviométrie.

Le réchauffement accroît l'évaporation d'eau à la surface des océans.

La répartition de la pluie va être plus inégalement répartie selon les latitudes, avec un déficit croissant de pluie dans les zones des tropiques du Cancer et du Capricorne. Il en résulte un grave déficit en eau et une chute des rendements agricoles. Or, la population humaine qui était de 5,6 milliards d'habitants en 1990, est actuellement de 7,3 milliards et devrait approcher les 10 milliards en 2050. 2050 devrait marquer la fin de la croissance démographique humaine, les taux de natalité diminuant progressivement. Il y aura donc presque un doublement de la population mondiale depuis 1990.

Dans les derniers rapports du GIEC, l'attention a porté, à côté des impacts environnementaux, sur une perte d'accès à l'eau et de production agricole. Or, parallèlement, la surface cultivable dans le monde tend à se réduire. L'extension des déserts, l'emprise spatiale croissante des villes et des infrastructures de transport ne sont pas compensées par les terres nouvelles disponibles pour l'agriculture (essentiellement au Canada et en Russie du fait du dégel du permafrost ainsi que dans certains pays d'Afrique et d'Amérique Latine au détriment des forêts).

Cela a trois conséquences :

- La satisfaction des besoins alimentaires mondiaux ne serait plus assurée à long terme dans les scénarios d'augmentation forte de la température.
- Les déséquilibres entre les besoins alimentaires des populations et les capacités de production vont s'aggraver entre régions. Si le continent américain, la Russie et l'Australie sont excédentaires, l'Asie du sud et de l'est et une partie du continent africain ne peuvent plus être autosuffisantes. Le déficit de production alimentaire est particulièrement important autour d'un axe qui va de Dakar à Calcutta alors que la croissance démographique y est la plus forte du monde.
- Les tensions sur la production peuvent provoquer des hausses de prix agricoles qui mettent en grande difficulté l'approvisionnement des populations les plus modestes dans certaines zones.

De graves déstabilisations des systèmes agricoles sont déjà constatables dans certains territoires des pays du Sahel, du sud de la Méditerranée, du Moyen-Orient, de l'Inde, de l'Amérique centrale notamment mettant en danger la sécurité alimentaire mondiale.

Pas plus de 2°C de réchauffement voire 1,5°C

En incluant la hausse de température déjà constatée de 0,85 °C depuis le début de l'ère industrielle, un réchauffement de 2°C aurait des conséquences gravissimes. Des travaux du GIEC, il ressort qu'au-delà de 2°C de réchauffement, l'approvisionnement en eau et en nourriture connaîtra de graves tensions. Et l'histoire nous a enseigné que la faim et la soif creusent les inégalités sociales et sont des facteurs immaîtrisables de déclenchement de violences et de guerres.

Pour percevoir ce que signifient ces chiffres, il faut savoir que l'écart qui sépare le climat actuel de celui de l'ère glaciaire ce n'est que 6°C en moyenne annuelle mondiale (15°C au lieu de 9°C). Pour bien comprendre la nécessité de ne pas dépasser cette limite, un autre rappel est nécessaire. Le temps moyen de séjour du gaz carbonique dans l'atmosphère est supérieur à un siècle.

Le changement climatique est donc un processus présentant une très forte inertie. Un réchauffement élevé ne sera pas réversible avant plus d'un siècle, le temps que l'atmosphère soit purgée de tous ces gaz accumulés depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, essentiellement par une absorption par les plantes via la photosynthèse et une dissolution dans les océans. Et ce, même en cas d'arrêt immédiat de toutes les émissions de gaz à effet de serre, ce qui n'est pas réalisable avant plusieurs décennies. D'ailleurs, contenir le réchauffement en dessous de 2°C, va nécessiter, avant la fin de XXI^{ème} siècle, de parvenir à des émissions négatives, c'est-à-dire que l'humanité devra alors séquestrer davantage de carbone qu'elle n'en émettra.

Or, la tendance actuelle d'émissions sur la base des trajectoires suivies par les pays depuis 1990 conduit à un réchauffement compris entre 3,5 et 5°C d'ici 2100.

Le socle d'un accord politique

Le débat sur le changement climatique s'est intensifié à partir de la publication des rapports du GIEC de 2007. A mesure que la prise de conscience des dérèglements climatiques a progressé, la nécessité d'une implication de tous les pays est devenue de plus en plus évidente. Il a fallu 4 ans pour que se constitue un socle politique sur les bases suivantes :

Le constat que les impacts négatifs du changement climatique touchent tous les pays

Le Protocole de Kyoto qui exigeait des réductions d'émissions uniquement de la part des pays développés, s'est avéré un cadre insuffisant. La lutte contre les dérèglements climatiques impose d'intégrer maintenant tous les pays en commençant par la protection des populations les plus vulnérables et par l'adaptation au changement climatique.

Pendant 20 ans, après 1985, la négociation climat s'est concentrée sur la réduction des émissions, par les pays qui ont historiquement émis l'essentiel des émissions. Mais au milieu des années 2000, le débat s'est fortement élargi avec le constat que les effets des changements se font sentir le plus gravement dans les pays tropicaux et les États-îles, alors qu'ils n'ont aucune responsabilité significative dans le déclenchement du changement climatique.

Les pays en développement, principales victimes du changement climatique

La revendication de ces pays était à la conférence de Rio de 1992 l'accès à un développement durable. A cette condition, ils ont accepté de signer la Convention de Rio sur le climat. En 1997, le Protocole de Kyoto n'a obtenu leur accord qu'avec la mise en place du Mécanisme de Développement Propre, celui-ci permettant de pousser les entreprises et les pays développés à investir dans des technologies à bas niveau d'émission dans les pays en développement afin de remplir leurs propres engagements. Avec le recul, ce mécanisme a surtout profité aux pays émergents.

La perception des pays en développement de leur implication dans la lutte contre le changement climatique n'a changé que progressivement. D'abord, lors de la conférence de Nairobi de 2006 qui a mis l'accent sur leur nécessité d'adaptation, à partir du constat qu'ils sont clairement les pays non seulement les plus vulnérables, mais surtout les plus victimes des catastrophes. Ce constat de vulnérabilité et de nécessité de s'adapter s'est accompagné d'une exigence de financement de la part des pays industrialisés. Ce rôle essentiel de l'adaptation a été ensuite retranscrit dans la plateforme de Durban de 2011.

Des impacts du réchauffement climatique dont l'ampleur s'est fortement accrue sur la dernière décennie

La dernière décennie a montré l'aggravation du déséquilibre de la pluviométrie selon les latitudes, l'augmentation de la fréquence des

sécheresses et des canicules et la multiplication des catastrophes: typhons, ouragans, tornades, pluies diluviennes et surtout d'ampleur croissante. Mais si les scientifiques ont maintenant bien analysé les processus de transition entre les ères glaciaires et les ères chaudes (comme aujourd'hui) qui s'effectuaient sur plusieurs millénaires, on ne dispose pas de référence pour un changement aussi brusque que celui en cours. Si le changement climatique est avéré, sans aucun doute possible, l'ampleur de ses effets et de l'irréversibilité de ses conséquences sur les écosystèmes, sur l'agriculture et les conditions de vie des populations restent difficiles à dimensionner et à localiser, faute de comparaison possible sur les 800.000 ans qui précèdent pour lesquels la reconstitution du climat terrestre a été possible par les scientifiques.

Tout indique que ces processus irréversibles sont déjà l'œuvre:

- L'effondrement des capacités de production agricole dans certains territoires, notamment aux franges du Sahara qui ne cesse de s'étendre alors que la pluviométrie s'est réduite de 40% sur les 4 dernières décennies;
- Ces effets négatifs se conjuguent aussi à d'autres facteurs politiques et religieux dont ils attisent les antagonismes. Ils jouent un rôle dans le déclenchement des flux migratoires que l'on constate en Asie, dans le Moyen Orient, dans la moitié nord du continent africain et les flux qui convergent vers l'Europe. Cela pointe d'ailleurs la nécessité d'améliorer les conditions de vie des populations rurales sur place pour éviter qu'elles ne soient contraintes aux migrations au prix de risques inouïs, donnant la mesure de leur désespoir.

Évidemment, dans un tel contexte le principe de précaution s'impose.

Pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C, la nécessité du passage à l'action de tous les pays

La nécessité de limiter le réchauffement à moins de 2°C d'ici la fin du siècle, entraîne une obligation d'action de tous les pays. Une telle trajectoire globale nécessite l'implication active de la totalité des 195 pays du monde.

Les scénarios du GIEC ont clairement établi que réussir à contenir le réchauffement en dessous de 2° nécessite de réduire les émissions

mondiales de 40 à 70% d'ici 2050. Pour les pays développés, c'est une réduction des émissions de 80 à 95% qu'il faudra réaliser. Au-delà de 2050, il faudra réussir un désengagement complet de l'utilisation des combustibles fossiles, car les émissions devront ensuite devenir nulles avant 2080.

Y parvenir nécessite l'implication des pays en développement, bien évidemment selon le "principe de responsabilité commune, mais différenciée" entre pays développés et pays en développement inscrit dans la convention de Rio et en tenant compte également de leurs capacités respectives en fonction de leur niveau de développement, de leurs ressources énergétiques, de leur agriculture, de leurs capacités financières.

Cela nécessite notamment :

- de ne pas se focaliser sur les seules émissions liées aux consommations d'énergie, en abordant les émissions liées à la déforestation (depuis la conférence de Montréal de 2005) et en intégrant celles de l'agriculture (à partir de la conférence de Durban de 2011).
- La nécessité de progresser vers un développement à bas niveau de carbone pour tous les pays. Si les pays en développement les moins avancés, pèsent peu dans les émissions actuelles, leur croissance démographique et leur développement progressif vont augmenter leur poids dans les émissions mondiales. Il est donc essentiel que leur progression s'oriente sans tarder vers des technologies à moindre contenu en carbone.

C'est là une base d'accord qui ne s'est matérialisée qu'après la conférence de Copenhague

La conférence de Copenhague a été un point décisif de basculement dans ce processus d'appropriation de la lutte contre le changement climatique par tous les pays. Une clarification en a résulté, seulement après, car un accord politique n'est possible qu'à la condition de s'engager dans les voies suivantes:

- Améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'énergie et des matières premières dans tous les secteurs;
- Réduire drastiquement l'utilisation des combustibles fossiles en recourant notamment aux énergies renouvelables ;
- Transformer aussi profondément les méthodes agricoles, enrayer

la déforestation, s'adapter aux changements climatiques et effectuer en général des changements considérables de système technique vers l'agroécologie et une agroforesterie dans les pays tropicaux;

- Modifier l'organisation collective (urbanisme, aménagement du territoire, logistique industrielle) notamment pour optimiser les transports;
- Progresser sur le plan des comportements individuels en fonction des impacts des actes effectifs au quotidien.

1.2 / LA NATURE POLITIQUE INÉDITE DE LA QUESTION CLIMATIQUE

Cette nature politique est de plus en plus clairement perçue par les États et les opinions publiques.

La question du changement climatique comme première confrontation aux limites de la planète

Le changement climatique constitue la première confrontation collective à des limites de l'histoire de l'humanité.

Cette limitation a deux dimensions:

- d'une part, quantitative de réduction des émissions – et de grande ampleur- et
- d'autre part, temporelle puisque celle-ci doit être impérativement réussie en l'espace d'une génération. Si cette échéance de 2050 n'était pas tenue, non seulement le changement climatique s'aggraverait, mais aussi, pour les enrayer, il faudra réduire encore plus fortement les émissions.

Le climat de la planète est un ensemble indivisible. Il ignore les frontières. Le climat d'un pays n'est pas seulement influencé par ce que font ses habitants. Il découle tout autant de ce que feront tous les autres pays. Réciproquement, les réductions d'émissions par un pays contribueront à réduire le changement climatique dans tous les autres pays. L'aide internationale n'est plus là seulement un acte de solidarité inspiré par la philanthropie. Elle constitue un investissement au profit mutuel partagé par tous les pays.

La première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine

Ce qui précède a des conséquences politiques très fortes:

- Le changement climatique constitue la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine. Cela signifie que tous les pays, vont devoir s'inscrire dans la perspective d'un intérêt général collectif planétaire. Évidemment, en tenant compte du principe de leur responsabilité commune, mais différenciée et de leurs capacités respectives.
- Cela a pour conséquence que cette solidarité doit s'accompagner de renforcement des capacités, c'est-à-dire de formation, de transfert de technologie et de soutien financier des pays développés en faveur des pays en développement.

Un renforcement de la gouvernance internationale

Un renforcement de la gouvernance globale est indispensable afin de garantir un principe d'équité dans la répartition des efforts des pays. En effet aujourd'hui, puisque le principe du respect de la souveraineté nationale prédomine, rien n'oblige un pays à prendre des engagements, à les dimensionner d'une façon équitable par rapport aux autres nations, puis à les respecter aux échéances fixées. C'est là une faille qui peut être dangereuse par rapport aux principes de solidarité et d'équité. Ce nécessaire renforcement du niveau institutionnel international ne pourra qu'être progressif.

Une implication très forte des personnes et des acteurs de terrain

Les émissions de gaz à effet de serre résultent des actes de tous les acteurs: entreprises, collectivités publiques, ménages et pas seulement des États. Et cela avec bien sûr des variantes selon les pays. Mais globalement, la moitié des émissions implique les choix des ménages pour le chauffage ou le rafraîchissement des logements, le régime alimentaire, les déplacements et les divers actes de consommation. Dès lors, on ne peut réussir la lutte contre le changement climatique sans obtenir une participation active de chaque personne. Cela signifie qu'en sus des changements d'énergie, des améliorations de technologies, il faut agir également au plan de l'organisation collective et des comportements individuels.

Le rôle décisif des collectivités locales

Cela a aussi pour conséquence que le rôle des collectivités locales

est essentiel puisque ce sont elles qui :

- réalisent les investissements ayant la plus longue durée de vie (construction de bâtiments, infrastructures de transports),
- décident de l'organisation de l'espace et donc déterminent largement les flux de transport,
- peuvent valoriser au mieux les ressources locales: énergies renouvelables, recyclage des déchets, circuits courts d'approvisionnement alimentaire...,
- agissent dans le sens de l'adaptation au changement climatique en fonction de situations locales très précises,
- assurent la protection des populations locales face aux impacts du changement climatique et aux catastrophes,
- ont le contact direct avec le citoyen à travers la démocratie de proximité et lui permettent de participer aux décisions collectives.
- Ainsi le changement climatique est un problème planétaire à réponse en grande partie territoriale.

1.3 / LE CALENDRIER DE NÉGOCIATION FIXÉ PAR LA CONFÉRENCE DE DURBAN DE 2011

La Conférence de Copenhague de 2009 a moins constitué un échec qu'un moment d'immense douleur ressentie collectivement et donc de profonde prise de conscience:

- Sur la nécessité de réussir à contenir le réchauffement à moins de 2°C, ce qui n'avait pas été possible lors de la conférence de Bali de 2007, malgré le rapport du GIEC;
- Sur la nécessité d'avancer vers un mode de développement à bas niveau de carbone qui doit être accessible à tous les pays et pour toutes les populations ;
- Sur la mobilisation d'un transfert de financement des pays développés vers les pays en développement malgré l'annonce d'un chiffre de 100 milliards à réunir à l'horizon 2020 exprimé par Hillary Clinton;

Ainsi le bilan de la Conférence de Copenhague est à apprécier aujourd'hui pas seulement par ce qui n'y a pas été finalisé, mais plutôt par ce qu'elle a déclenché.

La décision finale de la conférence de Durban de 2011 a acté ces évolutions.

Elle a donné mandat sur ces bases pour décider en 2015 de "l'adoption d'un Protocole, d'un autre instrument juridiquement contraignant ou d'un accord ayant force légale" à caractère universel.

Tels sont le processus et les enjeux essentiels qui ont conduit à la conférence de Paris.

1.3.1 / Un accord réel sur les enjeux, les objectifs et la méthode

Il s'agit désormais de générer une mise en mouvement de tous les pays et autant que possible de tous les acteurs pour réduire de façon concrète les émissions de gaz à effet de serre.

La Plateforme de Durban (ADP)

Après une phase d'apaisement obtenue par une présidence mexicaine de la CdP de 2010 de Cancun (d'une qualité exceptionnelle), les conférences de Durban (CdP 17), puis de Varsovie (CdP 19) ont fixé le mandat pour les années suivantes dans le cadre de l'"ADP" Plateforme de Durban pour une action renforcée (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action).

Ce mandat comprend deux domaines de travail (workstream):

- La demande aux pays de présenter une "Contribution nationale" (en anglais: Intended Nationally Determined Contribution (INDCs) ou en français: Contribution Nationale Déterminée au niveau National (CPDN)), exprimant leur stratégie et leurs actions de lutte contre le changement climatique pour l'horizon 2030 auprès des Nations Unies; c'est le "Workstream1".
- Un rattrapage de la négociation précédente d'ici 2020 par une "hausse de l'ambition" de réduction des émissions (I) puisque les engagements souscrits pour cet horizon pour la période 2012-2020 ont été largement insuffisants par rapport à la trajectoire nécessaire des émissions de gaz à effet de serre exprimée par le GIEC pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C ; c'est le "Workstream 2".

Depuis la conférence de Durban de 2011, il y a eu 14 sessions organisées par les Nations Unies de l'ADP pour préparer la conférence de Paris.

Les conférences de Varsovie et de Lima ont précisé un processus nouveau.

1.3.2 / La capitalisation du Fonds Vert pour le Climat pour amorcer la mobilisation de financements.

C'était là une condition préalable de crédibilité pour impliquer tous les pays dans la lutte contre le changement climatique. La mise en place administrative et la capitalisation du Fonds Vert pour le Climat ont été réalisées avec un peu de retard. Elle est parvenue à atteindre 10,2 milliards de \$ avant la conférence de Lima dont la moitié a d'ailleurs été versée fin mai 2015, ce qui va permettre ensuite d'engager les premiers financements.

2 / Les règles de fonctionnement des négociations internationales

Les Nations Unies sont le seul cadre de décision qui inclut les 195 pays de la planète. Cela s'empêche pas que d'autres cadres d'exister: le G8 des pays anciennement industrialisés (États-Unis, Canada, Allemagne, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Russie ainsi que l'Union Européenne), le G20 qui comprend à la fois les pays du G8 et des pays nouvellement industrialisés souvent qualifiés d'émergents (Afrique du sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Chine, Corée du sud, Inde, Indonésie, Mexique, Turquie).

La décision de la conférence de Durban demande la conclusion à Paris d'un accord à caractère universel pour le quel, le seul cadre politique possible est donc les Nations Unies.

Néanmoins, les processus de décision de cette instance, hérités de l'histoire, sont très complexes.

Le principe de la souveraineté nationale

Les décisions dans le cadre des Nations Unies sont prises par les États. Le Secrétariat général des Nations Unies, et dans son domaine la CCNUCC, sont là pour les appliquer. De fait, Elles ne peuvent émettre de leur propre chef des appréciations politiques sur les choix et les actes des pays, si cela n'est pas fondé sur un mandat à partir d'une résolution adoptée. Cela limite grandement aussi leur capacité de communication. Les nations Unies n'ont pas de pouvoir d'initiative politique mais elles disposent d'une capacité essentielle: la fixation des calendriers de négociation.

La nécessité consécutive d'obtention de l'unanimité des pays

Beaucoup de décisions nécessitent l'unanimité des pays. Mais cette nécessité de rechercher l'unanimité dans le cadre de la CCNUCC ne résulte pas seulement de la Charte des Nations Unies qui détermine son fonctionnement, mais plutôt du fait que c'est imposé par la question du changement climatique elle-même, qui est planétaire et n'est pas soluble sans la totalité des pays pour assurer la stabilisation du climat mais aussi pour des raisons d'équité.

De son côté, le Conseil de sécurité peut prendre, dans son domaine de compétence – la paix et la résolution des conflits - des décisions à la majorité, avec la limite du pouvoir de veto de ses membres permanents.

Le principe très positif de l'inclusivité

Ce fonctionnement à l'unanimité débouche d'abord sur la nécessité de rechercher l'accord de chaque pays.

Ce processus d'inclusivité peut être extrêmement paralysant puisque un pays qui s'oppose peut bloquer tout le processus. Les décisions en séance plénière finale de la CCNUCC sont prises à l'unanimité (avec parfois des entorses de procédures). La dernière survint lors de la conférence de Doha qui a vu la présidence refuser de donner la parole à la Russie. Depuis ce pays demande une clarification de procédure, avec des votes explicites. En dernier ressort, pour obtenir une décision, une négociation intervient entre les pays pour convaincre un d'entre eux, réticent, de se rallier à l'avis des autres, moyennant des concessions rédactionnelles.

Néanmoins, ce principe d'inclusivité débouche aussi sur l'obligation très saine d'écouter chaque pays, d'intégrer ses propositions et de construire pas à pas un consensus. Aucun pays n'est en situation de s'imposer par rapport aux autres au terme d'un rapport de force. Comme les votes se font sur le principe un pays une voix, alors par le nombre, le poids des pays en développement est dominant. Évidemment, cela introduit un biais le plus petit des États a autant de voix que la Chine.

Le rôle du pays qui a la présidence

Le pays hôte qui a la présidence de la conférence doit respecter plus encore que les autres le principe de l'inclusivité. Il doit se situer à l'écoute de tous les groupes de négociation. Son rôle peut être de faciliter l'accord dans l'extrême phase finale par des propositions ré-

dactionnelles pour le finaliser après avoir consulté tous les groupes de négociation.

Les groupes de négociation

Les groupes de négociation de la CCNUCC n'ont pas de composition fixe. Certains pays sont dans plusieurs groupes. Ils comprennent aussi de nombreux sous-groupes.

Les pays développés

Ils se répartissent en deux groupes principaux: l'Union Européenne qui se coordonne avec d'autres pays européens et les pays du groupe "Parapluie": États-Unis, Canada, Australie, Nouvelle Zélande, Japon, Russie, Ukraine, Norvège, Islande.

La Russie n'est pas en fait dans un groupe fixe.

Le G77

Il regroupe les pays en développement + la Chine. Il a plus de 130 membres.

Ses sous-groupes sont :

- Les pays émergents

La coordination se fait surtout autour de 4 pays: la Chine, l'Inde, l'Afrique du sud et le Brésil (initiales: BASIC), parfois avec la Russie (initiales : BRICS).

- Les pays pétroliers autour de l'Arabie Saoudite,
- Le groupe des pays "d'avis semblable" (like minded) qui comprend surtout des pays de revenu intermédiaire surtout asiatiques, ce groupe a des positions proches des pays émergents,
- Le groupe Afrique, dans lequel l'Afrique du sud joue également un rôle de leader,
- Le groupe AILAC des pays de l'Amérique Latine autour du Pérou et de la Colombie,
- Le groupe ALBA qui comprend d'autres pays d'Amérique latine: Venezuela, Cuba, Bolivie,
- Le groupe des pays les moins avancés, composé des pays les plus pauvres,
- L'alliance des petits états insulaires (AOSIS) qui comprend des

pays très vulnérables confrontés à la montée des eaux: surtout des États-îles du Pacifique et de l'Océan Indien, du Bangladesh.

Le groupe charnière de "l'intégrité environnementale"

Il comprend le Mexique, la Suisse et le Corée du sud.

Il faut noter que cette répartition entre pays développés et pays en développement n'est pas rigoureuse. Si les États-Unis est le pays ayant le second niveau d'émissions par habitant, le premier est le Qatar, qui est classé dans les pays en développement.

2.1 / POURQUOI LA NÉGOCIATION EST-ELLE SI DIFFICILE ?

Cette description sommaire du système des Nations Unies aide à s'interroger sur les raisons d'une telle difficulté d'avancée du processus de prise en charge internationale depuis tout juste trente ans. Les causes de difficulté sont à classer en trois catégories :

Des raisons politiques

- La nécessité de dépasser les inégalités de développement héritées de l'histoire,
- Cela débouche sur le risque d'iniquité dans la répartition des efforts.

Des raisons idéologiques

- L'incapacité de comprendre que l'avancée vers un nouveau modèle de développement de l'ensemble du monde, avec une vague nouvelle d'investissements tant dans les pays développés que les pays en développement, peut déboucher sur une relance économique mondiale.

Des intérêts contradictoires entre pays et acteurs dans un processus difficile de transition

- La puissance des résistances des pays sur la base de la conservation des choix et intérêts du mode de développement antérieur.

Des raisons économiques

- Les règles de droit de la concurrence au plan international qui ne prennent pas en compte le changement climatique et le développement durable comme forme actuelle d'expression de l'intérêt

général;

- La peur par les pays qu'un accord conduise à des dépenses trop lourdes (voir partie finances).

Des raisons procédurales

- La lourdeur du processus de négociation et la faiblesse de capacité d'initiative consentie par les États aux Nations Unies.

L'absence de parole claire vis-à-vis de l'opinion publique

- Des médias qui ne s'intéressent qu'à transcrire les catastrophes sans présenter les solutions (voir la partie concernant les opinions publiques, finalement davantage impliquées que les relais d'opinion).

Évidemment, les facteurs effets ralentisseurs de ces facteurs s'ajoutent les uns les autres. Mais ils sont en partie contrebalancés par d'autres facteurs:

- Le travail de la communauté scientifique dans le cadre du GIEC,
- La forte mobilisation des institutions internationales, qui croît depuis la conférence de Rio de 1992,
- Le dynamisme de nouveaux secteurs d'activités, notamment les industriels des renouvelables et celui d'entreprises de différents secteurs qui ont pris le virage avant les autres comme Toyota,
- La mobilisation de la société civile dans toutes ses composantes, des collectivités locales et des médias qui relaient les efforts des Nations Unies pour faire des CdP des moments majeurs de progression d'une conscience planétaire et d'avancée des politiques.

2.2 / UN CHANGEMENT PROFOND DE MÉTHODE PAR RAPPORT AUX NÉGOCIATIONS PRÉCÉDENTES

Les raisons de l'impossibilité de reproduire la démarche suivie lors du Protocole de Kyoto

Un processus descendant (top down) limité aux pays développés

Sur la base du constat fait lors de la conférence de Berlin en 1995 que les pays n'engageaient pas suffisamment d'actions à la lumière de la Convention de Rio avait été décidée une pression plus forte envers des pays développés compte tenu de leur responsabilité historique dans les émissions de gaz à effet de serre depuis le milieu

du XIX^{ème} siècle.

Le Protocole de Kyoto a été donc concentré sur la fixation d'engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 1990 – 2012 de la part des pays développés, c'est-à-dire les membres de l'OCDE (en 1992) et les pays en transition, soit 40 pays.

La notion de caractère contraignant des engagements inscrite dans le Protocole de Kyoto s'est traduite par un refus des États-Unis et de l'Australie de ratifier ce Protocole.

Avec de nombreux pays qui ont progressivement refusé ce cadre

La grande désillusion de la Conférence Copenhague a été clairement l'absence de changement de position de Barak Obama par rapport à Georges Bush, en désignant directement la Chine comme premier émetteur de gaz à effet de serre. Dès lors cette conférence a résulté en un ajustement sur une ligne minimaliste au sein d'une sorte de "G2" entre la Chine et les États-Unis.

Seuls les pays européens et l'Australie (qui avait finalement ratifié le protocole de Kyoto) ont continué de prendre leurs engagements de pour la seconde période d'engagement 2013-2020.

Les autres pays ont adopté une position semblable aux États Unis, à savoir inscrire leurs "promesses" (pledges) dans une décision de CdP sans caractère juridiquement contraignant. Il s'agit du Canada, du Japon, de la Russie et de la Nouvelle-Zélande.

Avec une insuffisance de mise en œuvre de l'ensemble des sociétés

Au-delà des positions des pays, ce type de processus a clairement pointé l'insuffisance profonde de mise en mouvement réel des sociétés pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Depuis 1990, l'augmentation des émissions annuelles se poursuit. Elle a été d'un tiers en 2012 par rapport à 1990. Avec toutefois de fortes disparités: une réduction des émissions de l'Union Européenne (des 15) et des pays en transition, une augmentation plus ou moins forte des autres pays développés et bien sûr une forte hausse de celles des pays émergents et de beaucoup de pays en développement moins avancés. Le constat en a donc été tiré que l'implication des états ne suffisait pas, qu'il fallait aussi mobiliser plus profondément les acteurs: les opérateurs énergétiques, les entreprises, les collectivités locales et territoriales, la société civile, le secteur bancaire et les ménages.

Une méthode inadaptée dès lors qu'il faut impliquer tous les pays de la planète

Une négociation semblable à Kyoto sous la forme d'un alignement d'objectifs quantitatifs entre principaux pays, déjà difficile à réaliser pour les pays développés, devient totalement impossible à réaliser à 195 pays. Les situations nationales sont si diverses qu'il n'est pas possible de convenir d'une batterie de critères précis qui puisse être équitable.

La seule méthode possible consiste donc à demander à chaque pays de fixer lui-même ses objectifs pour l'horizon 2030, puis de négocier au besoin des ajustements pour respecter l'objectif de contenir le changement climatique en dessous de 2°C, et cela, en satisfaisant aux principes de responsabilité commune mais différenciée et d'équité.

3 / La mobilisation des acteurs économiques et territoriaux

En appui de la négociation internationale, un "Sommet de Solutions" a été réuni par M. Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies le 23 septembre 2014. Si la négociation climat butte sur les intérêts divergents des États, les actions à engager concrètement relèvent aussi, en pratique, d'une multitude d'acteurs: les entreprises, les collectivités locales, les banques, les acteurs de la société civile, les ménages, etc. Il était donc essentiel d'élargir le cadre général de la mobilisation des acteurs à impliquer. On est donc passé d'une négociation strictement entre États à une mise en mouvement de tous les acteurs. Cette dynamique s'est prolongée à travers le Sommet Climat et territoires de Lyon de début juillet 2015.

Le "Sommet des solutions" organisé par le Secrétaire général des Nations Unies a été un franc succès par la mobilisation des grands acteurs économiques: entreprises industrielles de niveau international et surtout pour la première fois une implication du secteur bancaire et par la portée de la communication organisée ainsi que la mobilisation de la société civile obtenue (300.000 manifestants à New York et avec des manifestations en soutien partout dans le monde).

3.1 / LA MOBILISATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET CEUX NON-ÉTATIQUES POUR LA CONFÉRENCE DE PARIS

De très nombreuses initiatives ont été engagées venant de tous horizons. Leur objectif est commun: engager le plus possible les entreprises du secteur énergétique, les multiples acteurs économiques et leurs structures professionnelles, les collectivités locales et territoriales, les banques, etc.

Ces initiatives sont de plusieurs types :

- La plateforme NAZCA, lancée lors de la conférence de Lima, qui est une plateforme mondiale de mobilisation et d'engagement climat des acteurs non étatiques,
- L'initiative Lima-Paris Action Agenda (LPAA) ou Plan d'action Lima-Paris (PALP) qui complète l'initiative précédente et qui introduit le programme de débats organisés la 1ère semaine de la CdP.

Mi-novembre on a enregistré à travers ces deux voies convergentes: 8.700 engagements, dont 1.950 entreprises, 125 régions, 1612 villes, 452 établissements financiers au niveau international.

- A ces initiatives, s'ajoute celle de la ville de Paris qui va réunir 1.000 maires des plus grandes villes du monde qui vont exprimer leurs propres engagements,
- Les multiples engagements particuliers de secteurs professionnels, d'entreprises de toute taille, dans le cadre de leurs fédérations professionnelles.

3.2 / LA MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Livret 4 présente par ailleurs d'un des points qui constitue une avancée majeure dans le processus initié lors de la conférence de Copenhague de 2009, sur une implication massive des citoyens à travers les concertations World Wide Views à l'initiative du "Danish Board of Technology" qui a défini la notion de Conférence de citoyens qui fait référence au niveau international, et le projet Our Life 21 lancé en 2014 par l'association française 4 D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable).

Ces différentes initiatives attestent d'une avancée massive, ces dernières années, dans toutes les sociétés civiles, leurs organisations et les médias, non seulement de la sensibilisation au changement climatique mais la compréhension de la nécessité de progresser vers une nouvelle voie de développement.

2 / CONTRIBUTIONS NATIONALES ET FINANCEMENT

1 / La réalisation des contributions par les pays en développement

La préparation des engagements et des Contributions des pays en application de la décision de la conférence de Varsovie.

Pourtant, le point ayant le moins progressé en 2014 a été celui apparemment le plus facile à traiter : celui, de la définition du contenu à intégrer dans les contributions (CPDN).

Cette préparation a échoué sur deux difficultés :

- Les discussions préparatoires à Lima ne sont pas parvenues à en préciser le contenu des CPDN : ces contributions devaient-elles porter uniquement sur des actions d'atténuation ou pouvaient-elles avoir un contenu plus large incluant les actions d'adaptation? En pratique, des pays attendaient du Secrétariat de la CCNUCC un cadre méthodologique, un plan type. Une telle proposition s'est avérée impossible du fait des désaccords sur le contenu même à intégrer dans les contributions.
- Peu de soutien technique et financier avaient été apporté par les pays industrialisés aux pays en développement pour permettre leur réalisation, une grande partie des pays ayant dès lors adopté une attitude d'attente.

La conférence de Lima a donc été essentiellement consacrée à résoudre ces difficultés.

Le déroulement de la conférence de Lima

Il s'est vite dégagé que :

- Les pays industrialisés et les grands pays émergents travaillaient à leurs engagements et Contributions
- Son lancement a été marqué, dans le mois précédant la Conférence de Lima, par un accord direct entre la Chine et les États-Unis sur des objectifs de réduction ;
- Un certain nombre de pays intermédiaires disposant d'un cadre de prospective nationale mature et des compétences et moyens nécessaires étaient également engagés dans cette voie (Mexique,

- Indonésie...);
- La plupart des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables n'avaient par contre pas eux engagés de processus d'élaboration de leur contribution. Faute de cadre méthodologique et surtout de soutien financier et technique de la part des pays industrialisés et de la lenteur d'implication des institutions internationales. Sur les 195 pays, entre 70 et 100 pays n'avaient pas commencé la préparation de leur CPDN au moment de la conférence de Lima.

Dans ce contexte, au fil des jours la négociation s'est tendue. Les interventions des pays en réunion de négociation et en séance plénière ont été dominées par des interventions successives des pays du G77 réitérant leurs exigences vis-à-vis des pays industrialisés. Et ce, sans que des réponses leur soient apportées notamment concernant les financements. Cette tension a perduré jusqu'à la fin de la Conférence de Lima.

La décision finale adoptée à la conférence de Lima concernant les Contributions Prévues Déterminées au niveau National.

Si a été confirmée la participation de tous les pays, conformément à la décision de la conférence de Durban, il y a eu une inflexion en direction des principes exprimés par les pays du G77 à savoir le refus de revenir sur le principe de "responsabilité commune, mais différenciée" inscrite dans la Convention de Rio.

Un décalage global du calendrier a été opéré. Il est clair qu'à partir du moment où un très grand nombre de pays n'avaient pas commencé l'élaboration de leur CPDN, celles-ci ne pouvaient pas être réalisées pour la réunion de mi-année (en juin à Bonn). L'échéance finale de leur présentation a donc été reportée au 1er octobre 2015. Celles-ci seront analysées par le Secrétariat de la CCNUCC pour le 1^{er} novembre.

Fixer un délai si rapproché de la conférence de Paris fera qu'il deviendra impossible de faire une analyse approfondie de l'ensemble des engagements et des contributions et de vérifier la compatibilité de ceux-ci par rapport à l'objectif de limiter le changement climatique en dessous d'un réchauffement de 2° ou 1,5°C.

Il est en effet évident que le niveau de réduction ou d'atténuation des émissions des pays sera d'intensité très variable. Après avoir comparé ces efforts et interprété le caractère équitable de ceux-ci,

une renégociation sera nécessaire. Elle pourra être amorcée lors de la Conférence de Paris, mais il est clair que la partie quantitative de la négociation devra être finalisée lors de la conférence suivante à Marrakech.

1.1 / LA DÉCISION DE VARSOVIE ET SON CALENDRIER D'APPLICATION

Une hétérogénéité des contributions qui résulte de l'absence de cadrage initial défini lors des négociations

Alors que la décision de réalisation des CPDN a été prise en novembre 2013 lors de la conférence de Varsovie, aucune précision formelle n'a été apportée ensuite sur leur méthodologie et leur contenu. Cette situation n'a pas été réglée lors de la conférence de Lima.

Dans ce contexte, l'appui principal en matière méthodologique pour les pays a été un document réalisé par le World Resources Institute diffusé en novembre 2014, avant la conférence de Lima.

En conséquence, le temps laissé aux pays pour réaliser leur contribution a été court pour de nombreux pays malgré le répit laissé avec une présentation finale pour le 1er octobre 2015. Certaines des options qu'il propose ont été reprises par les pays, mais souvent sans couvrir l'ensemble du sujet. Il en résulte des contributions qui sont parfois incomplètes dans leur contenu et difficilement comparables.

Analyse des contributions par rapport à l'objectif de contenir le réchauffement à moins de 2°C

Les Contributions présentées au secrétariat de la CCNUCC matérialisent la participation des pays émergents et des pays en développement du futur accord alors que le Protocole de Kyoto n'impliquait des engagements quantitatifs que de la part des pays développés de l'OCDE et des pays en transition.

Comme il a été précisé plus haut, une compilation précise des contributions de tous ces pays afin de vérifier la capacité globale des 195 pays à limiter le réchauffement en dessous de 2°C, ne sera pas être accessible pour la conférence de Paris. Le premier pointage des contributions indique un notable réchauffement de 2,7°C et cela supposait que les pays réalisent d'ici 2030 la totalité des actions qu'ils envisagent de réaliser. La question de l'ampleur des

progrès à effectuer et de l'équité de la répartition des efforts des différents pays devra être traitée lors de la conférence de Paris, en fixant un calendrier de révision des Contributions et des engagements. Des avancées pourront être réalisées dès l'an prochain lors de la conférence suivante de Marrakech en novembre 2016.

La mise en œuvre effective des Contributions des pays en développement dépendra du soutien financier mobilisable ultérieurement à travers le Fonds Vert pour le Climat, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, le secteur bancaire, les investisseurs privés et les compagnies énergétiques.

1.1.1 / Une élaboration progressive

Les difficultés rencontrées pour la préparation des contributions prévues déterminées au niveau national

Les contributions présentent des niveaux successifs de complexité, qu'il est essentiel d'aborder avec pragmatisme. Elles consistent en une agrégation progressive dans le temps de moyens, de projets et d'actions nouvelles se généralisant dans le cadre de programmes et de plans d'ampleur croissante et ayant une couverture de plus en plus large de secteurs et de filières. Concrètement, l'élaboration de ces contributions s'effectue en "couches" successives d'approfondissement. Le degré initial d'approfondissement varie fortement d'un pays à l'autre et sera progressif dans le temps. Il faut éviter la multiplication de demandes de financements internationaux sans que les stratégies et projets soient suffisamment matures, ce qui conduirait à constater ensuite une incohérence entre les résultats promis et ceux effectivement atteints. L'effet induit en serait un amoindrissement de la confiance dans la volonté et les capacités du pays par les financeurs internationaux.

Des progrès de moyens

Le premier besoin pour de nombreux pays est de réaliser un renforcement institutionnel pour se situer dans une démarche prospective à moyen et long terme. Et cela, à travers: un renforcement de capacités des acteurs publics (nationaux et territoriaux) et privés, la mobilisation des différents acteurs économiques du pays (Etat, collectivités territoriales, entreprises, société civile, secteur éducatif...), l'identification de besoins éventuels de textes législatifs et régle-

mentaires et l'information du public pour influencer sur les comportements et les choix des ménages.

Des actions concrètes

En pratique, les contributions présentées par les pays en développement consistent à identifier des projets et des actions portant sur des réalisations ponctuelles. Cette inscription de projets individualisés à financer présente l'avantage de pouvoir faire l'objet de quantifications aisées à la fois des besoins financiers et des émissions de gaz à effet de serre.

La préparation de ces actions s'appuie sur :

- des réalisations concrètes ou des projets déjà lancés à partir de coopérations internationales, d'initiatives d'entreprises ou de politiques nationales ou territoriales ;
- des processus d'apprentissage acquis lors de l'élaboration de projets et programmes préparés pour bénéficier de financements internationaux: Mécanisme de Développement Propre, crédits carbone et Mesures appropriées d'action à l'échelle nationale proposées lors de la conférence de Copenhague (MAANs).
- Il s'agit de s'appuyer sur les méthodologies de quantification qui ont été élaborées ces dernières années notamment pour le Mécanisme de Développement Propre.

Des politiques couvrant largement des secteurs ou des filières

L'objectif des contributions est de couvrir au-delà de projets ponctuels des programmes et plans plus larges, portant sur des secteurs ou branches d'activité, sans pour autant pouvoir couvrir toute l'économie nationale. Pour y parvenir, il convient d'associer un grand nombre d'acteurs tant publics que privés du pays en tenant compte des capacités et du calendrier propre à chacun. L'élaboration de programmes et politiques par secteur et par filière constitue une étape décisive dans le processus même de développement. Progresser dans cette voie contribue donc à donner une dynamique, mais ne suffit pas pour en tirer des bilans nationaux d'émissions pour 2030.

Des perspectives à long terme comprenant des scénarios de trajectoires d'émissions pour l'ensemble de l'économie du pays

Il s'agit alors de projections d'ensemble qui nécessitent de disposer de capacité de prospective quantitative et de planification pour des

horizons plus ou moins lointains.

En pratique, les pays en développement les moins avancés disposent rarement de travaux de prospective à des horizons de plus de cinq ans. Donc ne couvrant pas toute la période 2020-2030. Seuls les pays industrialisés, des pays émergents ou de niveau intermédiaire disposent déjà d'une telle capacité mature de prospective et de planification.

L'exercice de prospective doit s'appuyer sur une trajectoire de référence à l'horizon 2030 d'évolution générale de l'économie. Si des projections peuvent être effectuées dans certains domaines comme l'évolution démographique, elles sont difficiles à effectuer concernant l'activité économique, les échanges internationaux, l'amélioration des conditions sociales. C'est là une situation dont le volontarisme de la lutte contre le changement climatique ne peut pas s'affranchir.

De tout cela, le pays tire les actions de lutte contre le changement climatique qu'il envisage de réaliser en en déduisant les émissions évitées. Selon la situation des pays cela permet soit une réduction rapide, soit un pic d'émissions à un horizon plus ou moins proche avant de s'inscrire dans une trajectoire de réduction. Un pays développé se trouve dans le premier cas, un pays en développement dans le second. Un pays émergent est dans une situation intermédiaire.

Le processus d'élaboration des contributions, est à comprendre comme permettant une implication progressive dans la lutte contre le changement climatique et l'avancée vers un nouveau monde de développement résilient au changement climatique. Il doit s'inscrire dans la durée en utilisant la période précédant 2020, date d'application du nouvel accord, pour effectuer cette montée en compétence. Cette période doit être mise à profit comme étant une phase de préparation des politiques, de réalisation d'actions concrètes, d'amélioration des méthodes, de réalisation d'études complémentaires et de travaux de prospective. Ainsi les contributions feront l'objet de versions se complétant progressivement. La première version élaborée pour la Conférence de Paris pourra être complétée, d'ici la conférence de Marrakech de novembre 2016. Ensuite, leur mise en œuvre effective élargie après 2020 nécessitera des phases successives d'approfondissement et de révision, probablement tous les 5 ans.

La formulation dans les contributions, à partir de ce qui précède, de besoins de soutiens internationaux

La formulation de besoins de financement international et de transfert de technologies en sus de la mobilisation de moyens nationaux est à envisager dans la durée en fonction du processus d'approfondissement des politiques nationales. Cette quantification des besoins financiers (en don, en prêt, en investissement des entreprises...) variera selon la capacité des pays à inclure dans leur Contribution des actions de plus ou moins grande ampleur. La répartition selon les formes de financement dépendra surtout des possibilités propres de chaque pays, de son niveau de développement, de sa capacité d'endettement. Les besoins financiers sont également très différents selon la nature des actions, certaines sont rapidement rentables alors que d'autres, pour l'adaptation ou la protection des forêts par exemple, n'ont pas de retour sur investissement à la fois rapide et facile à établir.

Le pragmatisme est donc essentiel pour apprécier la montée en puissance des politiques nationales et des besoins induits auprès des sources de financement international notamment le Fonds Vert pour le Climat. Cette étape est déterminante pour préciser les besoins financiers en don, en prêt bénéficiant plus ou moins d'une bonification d'intérêt ou en investissements par le secteur privé. Il s'agit de rechercher le meilleur effet de levier pour attirer les investisseurs et en obtenir des investissements favorables au développement et à l'atténuation des émissions..

1.2 / ANALYSE DES PREMIERS CPDN

162 pays en date du 14 novembre 2015 ont présenté leur CPDN aux Nations Unies. Celles-ci sont consultables sur le site de la CCNUCC (unfccc.int).

En voici les premiers enseignements.

LES CPDN DES PAYS INDUSTRIALISÉS

Ces CPDN ont été construits dans la foulée des accords internationaux précédents (pris dans le cadre juridiquement contraignant du Protocole de Kyoto ou sur une base volontaire dans le cadre de l'“Ad hoc Durban Platform” pour la période 2013-2020).

Ces contributions se caractérisent par :

- Des objectifs de réduction des émissions pris à partir d'une année de référence pour l'horizon 2030 de la nouvelle négociation. Mais certains pays ont retenu 2025 pour horizon (États Unis) ; comme pour les engagements pris pour la période 2013-2020, l'année de référence diffère selon les pays (1990 ou 2005);
- Les contributions diffèrent également sur le recours à des instruments de flexibilité pour obtenir la prise en compte de réductions d'émissions en sus des politiques domestiques;
- Des imprécisions subsistent encore sur la comptabilisation des changements d'utilisation des terres.
- Ces contributions sont surtout totalement imprécises sur:
 - la nature précise des actions envisagées dans le futur, beaucoup de pays se contentant de rappeler leurs politiques passées,
 - leur déclinaison selon les secteurs et les filières (avec souvent de grandes variations d'explication),
 - le degré de mobilisation des niveaux infranationaux et des parties prenantes dans les pays.

Tout se passe comme si les pays développés s'étaient affranchis d'avoir à expliciter comment ils comptaient réaliser leurs objectifs et donc à avoir à en préciser les modalités concrètes de mise en œuvre. En réalité, cela signifie que ces pays n'ont pas voulu ouvrir la porte à une modification de leur niveau d'engagement au stade actuel du processus de négociation. Ce faisant, ils n'ont pas permis d'avancer dans la conception d'un nouveau mode de développement à bas niveau de carbone.

Les insuffisances qui précèdent n'ont pas permis à ces pays d'assurer leur rôle de leadership en exprimant les technologies, les filières et les modalités de mise en œuvre auxquelles ils recourront pour tenir leurs engagements.

Les CPDN des pays européens

L'Union Européenne

La contribution a été élaborée strictement sur le modèle des engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto dans le cadre de l'Union Européenne. Celle-ci s'engage d'une façon contraignante à une réduction d'au moins 40% de ses émissions en 2030 par rapport à 1990. Mais ensuite, la proposition européenne ne comprend

aucune proposition d'initiative ou instruments dans les différents secteurs sauf à poursuivre le marché d'échange de quotas (ETS).

L'Union Européenne a pris un engagement dans le cadre collectif d'une "bulle" commune aux 28 États-membres sans avoir effectué à ce stade de répartition entre ceux-ci. Cette répartition est reportée au-delà de la conférence de Paris. En outre, il n'y a pas d'accord entre les États-membres sur une hausse de l'engagement européen pour 2020, même s'il est déjà clair que l'Union Européenne dépassera son objectif conclu pour 2020 (avec probablement une réduction de 27% de ses émissions par rapport à 1990 au lieu des 20% sous-crits). La CPDN de l'Union Européenne s'entend avant tout recours à des crédits internationaux sur le marché du carbone.

Les autres pays européens

Ils se sont alignés sur l'Union Européenne. C'est notamment le cas de la Norvège qui s'est fixée un engagement de réduction d'au moins 40% de ses émissions à l'horizon 2030 par rapport à 1990. Près de la moitié de la réduction de ses émissions est attendue du changement d'affectation des terres. La Norvège envisage, si cela est nécessaire pour la réussite de la conférence de Paris, de hausser son objectif de 40% de réduction à travers l'utilisation de mécanismes de flexibilité. L'objectif à long terme de la Norvège est la neutralité carbone en 2050.

La Suisse s'engage à une réduction de 50% en 2030 par rapport à 1990, ce qui revient à une réduction de 35% entre 2021 et 2030. Pour y parvenir, elle envisage le recours à des crédits carbone. Son objectif est de réduire à long terme (2050) ses émissions de 70 à 85%, soit une émission de 1 à 1,5t CO₂eq par habitant.

Les autres pays européens ont exprimé leurs objectifs dans la même perspective (Islande, Monaco, Andorre, Liechtenstein, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, San Marin).

La CPDN des États-Unis

L'objectif des États-Unis de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 26 à 28% pour 2025 par rapport à 2005 équivaut à une réduction de 13 à 14% par rapport à leur niveau de 1990. Cela résulte du fait que les émissions des États-Unis étaient encore en 2012 supérieures de 2,7 % à celles de 1990. Si ce nouvel objectif marque un net progrès par rapport à l'engagement pris dans le cadre

de l'ADP pour 2020, il reste loin de ce qui est nécessaire pour se situer sur une trajectoire de réduction de 80 à 95% en moyenne par les pays développés pour 2050 (sachant que le niveau d'émission moyen par personne d'un américain est nettement supérieur à celle par habitant de la plupart des autres pays développés). En outre, l'objectif affiché ne couvre pas toute la période 2021-2030.

Les actions proposées s'inscrivent dans le cadre du Clean Air Act en s'appuyant essentiellement sur l'action de l'Agence de Protection de l'Environnement dans un contexte où l'adoption d'une législation nouvelle n'est pas possible au Congrès. La tenue des objectifs s'appuie donc uniquement sur les pouvoirs de l'administration centrale, faute de majorité. Dans ces conditions, la contribution mentionne exclusivement les politiques amorcées dans le passé.

Il n'est pas prévu de recours à des mécanismes internationaux de flexibilité. L'engagement américain avait été exprimé en coordination avec la Chine. Mais ensuite, Barak Obama en a précisé et amplifié le contenu le 3 août par rapport à ce qui était inscrit dans la Contribution présentée le 31 mars. L'objectif de réduction des émissions liées à la production d'électricité a été porté à 32% pour 2030 au lieu de 30% par rapport à 2025. L'objectif est de fortement réduire l'utilisation du charbon en favorisant le gaz et les énergies renouvelables.

Toutefois, de nombreux états de la côte ouest ou de la côte est du pays ont pris des engagements nettement plus élevés que le niveau fédéral (ainsi celui de la Californie est équivalent à celui de l'Union Européenne).

La CPDN du Canada

79% de l'électricité du pays est déjà assurée par les énergies renouvelables (hydraulique). Ses émissions ont augmenté de 23% entre 1990 et 2005 (essentiellement du fait de l'exploitation des sables bitumineux). Son engagement est de réduire ses émissions de 30% en 2030 par rapport à 2005.

Le Canada entend participer au marché international du carbone. En rebasant son engagement par rapport à 1990, celui-ci correspond à une réduction de 12%. Il a donc alignés engagements sur ceux des États-Unis. Ses priorités: le transport, la production électrique, la séquestration du carbone, la réduction des émissions de HFC, de

méthane par les secteurs pétroliers et gaziers. Il intégrera aussi les changements d'usage des terres et l'absorption par les forêts.

La CPDN de la Russie

La Russie présente sa contribution en précisant que la décision finale sur celle-ci sera prise au vu du résultat des négociations de l'année 2015. La Russie propose une réduction de ses émissions de 25 à 30% en 2030 par rapport à 1990. Mais, c'est là un objectif qui était déjà largement dépassé en 2012 (-50,3 % par rapport à 1990) et qui constituait déjà un engagement du même niveau pour 2020.

Cela revient donc à une stabilité d'émission entre 2020 et 2030. Il n'y a pas de réduction absolue d'émission, mais une baisse d'intensité carbone, puisqu'est attendue une forte croissance économique. Pourtant le niveau d'émissions de la Russie par habitant est assez élevé: 11,5 t CO₂ en 2012.

Cette contribution marque néanmoins une inflexion de la politique de la Russie en se situant dans la dynamique de la négociation internationale.

Elle est basée, semble-t-il, sur un recours à une très forte augmentation du stockage de carbone dans la forêt boréale et une amélioration de l'efficacité énergétique dans le secteur de l'énergie (dans la production).

La Russie n'envisage pas de recours à des mécanismes internationaux de marché.

Les autres CPDN des pays développés

- L'Australie propose un engagement de réduction de 26 à 28% entre 2005 et 2030. Ses émissions ont été stables entre 1990 et 2012.
- Celui du Japon est de 25,4% en 2030 par rapport à 2005. Ses émissions ont été en hausse de 8,6% entre 1990 et 2012. Son cas est spécifique puisque ce pays a dû faire face à l'accident de Fukushima et à la mise à l'arrêt en 2011 de ses réacteurs nucléaires.
- La Nouvelle-Zélande a vu ses émissions augmenter de 111% entre 1990 et 2012, essentiellement du fait de son élevage..

LES CPDN DE PAYS ÉMERGENTS

La plupart des contributions des pays émergents ont été déposées tardivement, sauf de la part du Mexique et de la Chine. Elles sont nettement plus approfondies et détaillées que celles des pays industrialisés.

La contribution du Mexique

Le Mexique se fixe pour objectif une réduction de 50% de ses émissions pour 2050 par rapport à 2000 (Loi générale sur le changement climatique d'avril 2012). Le niveau d'émissions du Mexique est celui d'un pays émergent avec 5,9 t eqCO₂.

Le Mexique distingue deux niveaux :

- Un niveau ferme, que le pays peut réaliser avec ses moyens propres, avec un objectif de réduction de 25% pour 2030. Dans ce cas, le pic maximal de ses émissions se situerait en 2026.
- Un niveau conditionnel, que le pays entend réaliser s'il reçoit des soutiens internationaux (finances et transfert de technologies). L'objectif serait alors porté à 40% pour 2030.

En outre, le Mexique conditionne également le niveau d'inflexion de ses émissions à l'évolution de sa croissance économique puisque la CPDN du Mexique ne prend pas pour base de calcul de la réduction des émissions sur une année de base, mais un scénario de référence à l'horizon 2030. Il entend aussi utiliser des instruments de flexibilité. Sa contribution inclut des actions d'adaptation (avec une annexe très détaillée concernant sa vulnérabilité et les actions à mener).

La CPDN du Mexique souligne le processus de participation du public à travers des réunions sectorielles et une consultation par internet.

Cette décomposition de la contribution du Mexique, déposée très tôt, a servi de modèle pour de nombreux autres pays.

La Corée du Sud

Son engagement est de réduire de 37% ses émissions par rapport à une trajectoire de référence en 2030 pour l'ensemble des secteurs. Pour y parvenir, la Corée escompte utiliser des crédits carbone. Elle a mis en place un système national d'échange de quotas en 2015.

La Chine

En 2014, la Chine est parvenue à améliorer de 33,8 % son intensité carbone (émissions par unité de PIB) depuis 2005. La part des énergies non fossiles a été élevée à 11,2%. La puissance électrique de l'hydraulique a été multipliée par 2,6 s'élevant à 300 GWe et celle de l'éolien a été multipliée par 90 avec 95,8 GWe, celle du solaire multipliée par 400 avec 28 GWe et celle du nucléaire multipliée par 2,9 avec 19,9 GWe.

Sa politique climatique s'intègre dans le cadre du Programme national sur le changement climatique (2014-2020). Ce programme d'action est détaillé dans la contribution à travers des orientations sectorielles qualitatives et souvent quantitatives. Il inclut la mise en place d'un système national d'échange de quotas et des règles MRV. Sa contribution vise à parvenir à un pic de ses émissions de gaz carbonique autour de 2030, ce qui nécessite de réduire son intensité carbone de 60 à 65% pour rapport à 2030. La part des énergies non fossiles devra croître pour atteindre 20%. Ce pic tardif résulte d'une croissance économique retenue dans la prospective qui est extrêmement élevée pour les 15 ans qui viennent, cela entraîne mécaniquement des consommations d'énergie et des émissions en hausse sur le scénario de référence, qu'ensuite les actions d'amélioration de l'efficacité énergétique doivent réduire.

Ce qui caractérise la Contribution chinoise, ce sont donc croissance économique très forte, rythme de progrès d'efficacité énergétique à un niveau très élevé, modification du mix énergétique probablement insuffisante (il faudrait davantage réduire la part du charbon, quitte à importer davantage de gaz) et in fine un pic d'émission qui ne serait atteint qu'en 2030.

La Chine envisage également d'augmenter le stock de carbone dans les forêts de 4,5 milliards de m³.

Simultanément la Chine doit s'adapter au changement climatique. Sa contribution inclut aussi ses orientations pour le contenu de l'accord à négocier à Paris: une différenciation pays développés – pays en développement, des règles MRV non intrusives et non punitives respectant la souveraineté nationale, et un accord juridiquement contraignant.

Le Brésil

D'ores et déjà, le Brésil a réduit ses émissions de 41% en 2012 par rapport à 2005. Il prévoit maintenant de réduire de 37% ses émissions en 2025 par rapport à 2005 et de 43% en 2030. Cela correspond à une réduction d'intensité carbone de 75% par unité de PIB.

Les énergies renouvelables contribuent actuellement à 40% de l'ensemble de l'approvisionnement énergétique du pays. Elles assurent en particulier les 3/4 de la production d'électricité. La spécificité du Brésil est d'être l'un des pays du monde dont le potentiel en énergie renouvelable est le plus élevé.

À priori cet objectif pour 2030 s'entend sans recours a priori à des soutiens internationaux, même si ceux-ci peuvent être envisagés notamment pour réaliser des actions additionnelles.

Le Brésil signale avoir réussi à réduire de 82% entre 2004 et 2014 de la déforestation en Amazonie. Il entend lutter contre la déforestation par des actions REDD+ basées sur des paiements en fonction des résultats effectifs obtenus.

Il a annoncé qu'il ne reconnaîtra pas des réductions d'émissions réalisées sur son sol qui seraient obtenues via des mécanismes de marché.

L'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a exprimé une CPDN sur des bases extrêmement approfondies, tout en insistant sur le fait qu'elle reste un pays en développement dont la préoccupation essentielle reste la lutte contre la pauvreté. Elle insiste sur le respect de règles et de la transparence, et se vivant comme porte-parole des pays africains, elle insiste sur l'importance des soutiens technologiques et financiers.

Un réchauffement mondial de 2°C, signifie 4°C pour l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud indique que sa production électrique ainsi que des secteurs industriels restent fortement dépendants du charbon et que cette situation ne peut évoluer que progressivement.

L'Afrique du Sud indique que son pic d'émissions sera entre 2020 et 2025 alors que la tendance d'émissions sur les politiques antérieures conduirait les émissions au niveau de 398 MteqCO₂ en 2025 et 614 en 2030. Ce pays annonce déjà qu'il révisera sa CPDN pour les périodes 2021-2025 et 2026-2030.

Elle décrit d'une façon extrêmement précise les coûts additionnels de la lutte contre le changement climatique.

Elle souligne que tout cela résulte d'un usage excessif des biens communs à disposition de l'humanité toute entière par les pays développés depuis près de deux siècles dans un monde profondément inégal.

Les engagements de l'Afrique du Sud en matière d'atténuation des émissions ne sont pas clairement explicités.

La contribution de l'Afrique du Sud insiste également sur ses besoins d'adaptation en précisant ses besoins financiers à mobiliser sur base nationale, mais aussi internationale.

Par ailleurs, les objectifs des pays seront selon l'Afrique du Sud à réinterpréter à la lumière des travaux scientifiques par rapport à un réchauffement climatique contenu en dessous de 2°C, voire de 1,5°C. Elle souligne son accord sur le fait qu'il faut parvenir à zéro émission de gaz à effet dans la seconde moitié du siècle.

En outre, celle-ci exprime une position très claire sur la nature de l'accord à conclure à Paris: celui-ci doit être juridiquement contraignant, équilibré, effectif et intégrant un processus de non-régression des engagements et avec une approche progressive à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation.

Dans les dernières sessions de négociation à Bonn, l'Afrique du Sud a tenu un rôle de leader pour l'ensemble des pays en développement.

L'Inde

Si à bien des aspects l'Inde est comptée parmi les pays émergents, sa Contribution souligne qu'elle reste un pays en développement avec 30% des populations les plus pauvres du monde. 304 millions d'habitants n'ont pas l'électricité. La consommation d'énergétique par habitant n'est que de 0,6 tep, soit un tiers seulement de la moyenne mondiale.

La Contribution est ensuite extrêmement précise sur les actions engagées par le pays sur ses moyens propres:

- Une multiplication par 6 de la part des renouvelables dans la capacité électrique (éolien, solaire, hydraulique, biomasse);
- Une amélioration de la production électrique à partir du charbon

(61%), mais aussi sa poursuite, car c'est sa seule ressource nationale en combustible fossile;

- Une augmentation de sa capacité nucléaire avec 6 nouveaux réacteurs pour atteindre 63 GWe (8% de la capacité électrique).
- Les plans de développement du pays à l'horizon de 2030 sont basés sur les projections suivantes:
- Une population qui passe de 1,2 à 1,5 milliards d'habitants avec une population urbaine qui va croître des 2/3.
- Un triplement du PIB et de la consommation d'électricité par habitant;
- Un programme très ambitieux d'efficacité énergétique touchant tous les secteurs. Cela inclut des mécanismes d'incitation: des certificats d'économie d'énergie, un système interne de quotas (PAT) portant sur 8 secteurs industriels;
- Un programme de boisement pour augmenter la fixation du carbone dans les forêts;
- Des actions d'adaptation d'autant plus importantes que les 2/3 de la population dépendent de l'agriculture.

L'objectif indien n'est exprimé qu'en termes de réduction de l'intensité carbone. D'abord pour la période 2005-2020 avec une réduction, de 20 à 25%, sachant qu'elle a baissé de 12% entre 2005 et 2010. Le rythme actuel est d'une réduction de 2,5% par an. Cela inclut une part de 40% d'énergies non carbonées dans la production électrique. Ensuite d'ici 2030, par un objectif de réduction de 33 à 35% de l'intensité carbone par rapport à 2005.

Pour y parvenir, l'Inde attend un soutien financier des pays développés en sus de son propre effort.

L'Inde propose une "alliance solaire globale" à l'adresse des pays en développement ayant de forts potentiels, car compris entre le tropique du Cancer et celui du Capricorne.

La contribution indienne aborde aussi courageusement une question politique essentielle que toutes les autres Contributions ont contournée. L'Inde tire de sa culture ancestrale une éthique individuelle de respect de la nature, des droits humains avec à ce sujet de nombreuses références au Mahatma Gandhi en insistant sur la nécessité de modes de vie simples. Elle pointe précisément les dérives qui sont celles du capitalisme financier, de l'accumulation de

richesses, de l'extravagance de certains modes de vie. Cette Contribution dit clairement que les améliorations de technologies et les financements ne suffiront pas à atteindre les objectifs sans une amélioration des comportements individuels et collectifs.

LES CPDN DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La plupart des pays en développement ont déposé leurs contributions. Ceux qui manquent le sont pour des raisons différentes :

- Des pays ont exprimé explicitement leur refus de déposer leur Contribution, dans le cadre d'un système dominé par une économie capitaliste: le Venezuela et la Corée du Nord;
- Peu de pays pétroliers ont déposé leur Contribution, mais certains ont annoncé qu'ils allaient le faire dans les semaines qui viennent – probablement du fait du constat de la dynamique mondiale effective de réponse des CPDN; manquent également: le Koweït, Bahreïn, le Nigéria, l'Angola, Brunei; des contributions viendront dans les semaines qui viennent;
- Manquent également: l'Ouzbékistan, la Malaisie, ce qui traduit l'hésitation de ces pays ;
- Des pays qui ne l'ont pas effectué souvent parce que manquant d'expertise et du soutien financier nécessaire: le Panama, la Jamaïque, le Nicaragua, St Kitts et Nevis ;

Pour les mêmes raisons, des États-îles du pacifique: Tuvalu, la Micronésie, Niue, Palau, Tonga, Timor Leste, alors qu'ils soulignent fortement leur vulnérabilité au changement climatique; il n'y a pas de doute que la plupart vont le faire dans les semaines à venir;

Des pays confrontés à des situations troublées: la Syrie, la Libye, l'Irak...

Il n'est pas possible de passer ici en revue toutes les Contributions des pays en développement. On retiendra ici des situations particulièrement significatives. D'ailleurs, en soulignant des Contributions soit très innovantes, soit très ambitieuses. Toutes les Contributions sont consultables sur le site www.unfccc.int à partir de la rubrique INDCs.

Est à noter le fait exceptionnel que tous les pays francophones ont effectué leur Contribution.

Le Maroc

Le Maroc s'est donné pour objectif une réduction de ses émissions de 32% par rapport à un scénario tendanciel (13% de façon inconditionnelle sur les moyens propres du pays et de 19% sous condition de financement extérieur). Cela devrait permettre d'éviter les émissions de 401 Mt eqCO₂ sur la période 2020-2030. L'objectif pour 2029 correspond à 3,1 t eqCO₂ par habitant. Cet engagement est conditionné par l'accès à des sources de financement et à un appui additionnel par rapport à celui obtenu jusqu'à présent.

Le montant global d'investissements pour obtenir ces résultats a été estimé à 45 milliards \$ dont 35 à travers des dispositifs internationaux.

La CPDN du Maroc s'inscrit dans le cadre de sa Stratégie Nationale de Développement Durable pour 2030. La Contribution du Maroc contient une liste détaillée de projets dans les domaines de l'atténuation et de l'adaptation. Le Maroc envisage de recourir aux instruments de marché.

Par ailleurs, rappelons que ce pays aura la présidence de la COP en novembre 2016.

Le Gabon

L'objectif de la CPDN du Gabon est d'une réduction de 50% de ses émissions pour 2025 par rapport à un scénario de référence de développement non maîtrisé (dont 63% de réduction des émissions liées à la déforestation).

La Contribution du Gabon est détaillée par secteur. Le pays entend réduire ses émissions par les politiques qu'il propose dans sa Contribution: les changements d'affectation des terres, la réduction de la déforestation, l'arrêt du torchage des gaz issus de l'exploitation pétrolière, la valorisation des énergies renouvelables (avec 80% de la production électrique issue de l'hydraulique en 2025) ainsi que des progrès d'efficacité énergétique.

La partie sur l'adaptation souligne la vulnérabilité de la zone côtière à la hausse du niveau de la mer.

Un Fonds National de Développement Durable va être mis en place sur la base d'un financement sur budget de l'État, d'investissements privés, de revenus de crédits carbone du marché domestique et des apports et prêts de bailleurs internationaux.

Le Gabon n'envisage pas le recours à l'achat de crédits carbone sur le marché international.

L'Éthiopie

L'Éthiopie a proposé dans sa contribution de réduire de 64% ses émissions de CO₂ par rapport au scénario tendanciel pour 2030 (de 400 Mt eqCO₂ à 145). Cela correspond à des émissions par habitant en 2030 de 1,1 t eqCO₂ par rapport à un tendanciel de 3 t eqCO₂ (le niveau de 2010 était de 1,8). L'essentiel des réductions d'émissions proposées sera obtenu dans le secteur agricole et forestier ainsi que par le développement des énergies renouvelables. L'Éthiopie envisage de recourir aux mécanismes de marché du carbone.

La CPDN sera ultérieurement complétée par un chiffrage économique des investissements à réaliser.

Les Emirats Arabes Unis

Les Émirats arabes unis, qui produisent 170 millions de tonnes de pétrole par an, ont inscrit dans leur Contribution la volonté de diversifier leur économie. A cela plusieurs raisons, notamment une pénurie d'eau potable qui ne peut être réduite que par des installations de dessalement. Le pays importe également 90% de sa nourriture.

Alors que les énergies non fossiles n'assuraient que 0,2% de l'approvisionnement énergétique, le pays se fixe comme objectif 24% en 2021.

Bien évidemment est prévue une amélioration de l'exploitation pétrolière, notamment en supprimant le torchage des gaz.

La nécessité d'amélioration de l'efficacité des ressources conduit le pays à réduire les subventions à l'eau et à l'énergie. La stratégie de croissance verte du gouvernement inclut l'efficacité énergétique des bâtiments, des standards d'efficacité pour les équipements domestiques, la mise en place de systèmes de climatisation collective, bien plus efficaces que ceux individuels, le passage au gaz de véhicules de l'administration, le développement du rail et des métros, l'application des standards européens sur les véhicules particuliers.

Bien évidemment, la politique du pays intègre une composante d'adaptation (protection des ressources en eau, efficacité de l'assainissement, protection des côtes...).

Le Kenya

La contribution du Kenya souligne la vulnérabilité d'un pays dont plus de 80% est aride ou semi-aride et dont l'agriculture est dépendante des variations pluviométriques.

Ses émissions de gaz à effet de serre sont essentiellement liées à l'utilisation des terres, à l'agriculture et à la forêt (forte consommation de bois de feu). Les émissions liées à l'énergie et au transport augmentent en lien avec son processus de développement. Les émissions sont de 1,26 teqCO₂ par habitant.

Ses émissions qui étaient de 75 MteqCO₂ en 2010, passeraient à 143 MteqCO₂ en 2030 selon le scénario de référence. Le pays estime pouvoir réduire ses émissions en 2030 de 30% par rapport au scénario de référence.

Les actions du pays sont notamment:

La valorisation des énergies renouvelables: géothermie, vent, solaire...

L'efficacité énergétique,

Le reboisement pour atteindre une couverture boisée de 10%,

Le remplacement du bois de feu par d'autres modes de cuisson.

Le Kenya inscrit son développement dans la perspective d'un développement durable, à bas niveau de carbone et résilient.

Ce pays estime à 40 milliards de \$ ses besoins financiers pour réaliser ses actions d'atténuation et d'adaptation, en grande partie sur financement international.

Le Pérou

Le Pérou est particulièrement vulnérable du fait notamment du phénomène El Nino, avec des alternances de fortes sécheresses et de pluies, avec des inondations, avec des phénomènes extrêmes. A ceci s'ajoutent trois spécificités majeures du pays: la fragilité des écosystèmes des Andes, la fonte des glaciers qui modifie les régimes des fleuves et la pression de la déforestation de la forêt amazonienne.

Ses émissions de gaz à effet de serre sont pour moitié liées à l'agriculture, les changements d'utilisation des terres et la foresterie.

Le changement climatique pourrait réduire de 6% le PIB du pays en 2030 et jusqu'à 22% en 2050.

Les émissions qui étaient de 171 Mteq CO₂ en 2010 passeraient en 2030 selon le scénario de référence à 298 MteqCO₂ (en incluant l'utilisation des terres, leurs changements et la forêt).

La Contribution du Pérou porte sur une réduction de 20% de ses émissions en 2030 par ses moyens propres et de 10% supplémentaires à partir de soutiens internationaux.

Le Mali

Le Mali connaît des contraintes climatiques qui se traduisent en sécheresses, inondations, feux de brousse. Il subit un processus croissant de désertification.

L'agriculture qui participe à hauteur de 45% du produit national brut, occupe environ 80% de la population active.

Le pays prévoit de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 27% entre 2020 et 2030 par rapport au scénario de référence. Ce qui correspond à une baisse des émissions de 31% dans le secteur de l'énergie, 29% dans le secteur de l'agriculture et de 21% dans le secteur de la foresterie et des changements d'affectation des terres.

Ainsi le pays compte atteindre 10% de part d'énergies renouvelables dans la consommation totale.

Le coût des actions prévues d'atténuation des émissions dans la contribution conditionnelle est de 34,7 milliards de \$ et de 5,2 milliards de \$ pour la contribution incondionnelle.

Son plan d'action comprend un gros effort de reboisement les terres dégradées. Le coût des actions d'adaptation s'élève à 1,1 milliard de \$.

Le Mali compte sur l'accès à des financements internationaux, notamment le Fonds Vert pour mettre en œuvre sa contribution.

Le Vanuatu

Le Vanuatu, qui est un archipel de plus de 80 îles, est exposé à plusieurs aléas tels que les séismes, les volcans, les tempêtes tropicales, et la hausse du niveau de la mer. L'investissement annuel du pays pour l'adaptation se chiffre à 1,5% du budget national soit 9,5 millions de \$.

Il prévoit d'atteindre 100% de part d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 et déjà à 65% à l'horizon 2020.

Les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de l'énergie étaient de 130 000 t CO₂ en 2010. Selon la trajectoire de référence, elles devraient atteindre 240 000 t CO₂ en 2030. Les actions que le pays compte engager permettraient de les réduire de 72000 t CO₂. Le pays entend promouvoir la géothermie à partir du volcanisme, l'énergie solaire ou encore l'énergie éolienne.

Cela nécessitera un accès à un financement de l'ordre de 450 millions de \$ couplé à d'importants transferts de technologies et efforts de formation.

Haïti

La contribution du pays sera une réduction des émissions des gaz à effet de serre de 31% à l'horizon 2030 par rapport au scénario de référence. Le pays prévoit une réduction non conditionnelle de 5% et compte sur un accès à des financements et à de l'assistance technique internationale pour couvrir 26% de réduction supplémentaire. Le coût total de la mise en œuvre de la contribution est estimé à 25,4 milliards de \$. Les principales actions prévues sont l'augmentation de 47% de la part des énergies renouvelables, une réduction de 32% de la consommation de bois, la gestion des ressources en eau et l'aménagement du territoire.

Tunisie

La Tunisie est considérée comme le pays méditerranéen le plus exposé aux effets des changements climatiques. La Contribution de la Tunisie propose une réduction de son intensité carbone de 41% en 2030 par rapport à l'année de base de 2010. Cela correspond à une réduction des émissions de 26 Mt eqCO₂ en 2030 par rapport au scénario de référence. Dans cet objectif, la part non conditionnelle de cette contribution sera de 13% et celle liée à des financements internationaux de 28%.

Les actions prévues seront entreprises dans les secteurs de l'énergie, des procédés industriels, de l'agriculture, des déchets, des forêts et de l'utilisation des terres. L'atténuation dans le seul secteur de l'énergie contribuera pour 75% de la réduction des émissions prévues. En effet le pays prévoit que l'intensité carbone du secteur de l'énergie sera réduite de 46% en 2030 comparativement au niveau de 2010. Dès 2013, le pays a décidé d'atteindre une réduction de ses besoins d'énergie de 30% à l'horizon 2030 par rapport au scé-

nario de référence et de porter la part des énergies renouvelables à 30% alors qu'elle n'est que de 4% en 2015.

Le financement de l'atténuation est estimé à 17,4 milliards de \$ et le pays pourra contribuer, à partir de ressources propres, à hauteur de 10% du montant prévu pour la mise en œuvre de l'atténuation. Quant à l'adaptation, son financement nécessitera 2 milliards de \$ qui devront provenir en totalité de financements internationaux. En plus des mécanismes de financements internationaux dont le pays aura besoin pour mettre en œuvre sa contribution, la Tunisie aura recours au marché de carbone et aura besoin de transferts de technologies.

1.3 / UNE NÉGOCIATION QUI VA S'APPUYER SUR LES PROPOSITIONS EXPRIMÉES PAR LES PAYS À TRAVERS LES CONTRIBUTIONS NATIONALES

1.3.1 - Les difficultés de formalisation des engagements et des contributions

Les pays développés d'une part et les pays en développement d'autre part sont confrontés à plusieurs difficultés dans l'élaboration de leurs engagements et de leurs contributions qui rendent les négociations particulièrement délicates:

L'estimation du scénario de référence d'évolution économique 2030

Chaque pays a décidé du cadre économique qui sert de référence à sa prospective. Ces éléments ne transparaissent par des Contributions. Visiblement les hypothèses retenues sont extrêmement différentes d'un pays à l'autre. Probablement certains pays sous-estiment leur croissance future tandis que d'autres, sans doute plus nombreux, ont peut-être eu tendance à la surestimer.

La surestimation possible de la trajectoire de développement et donc des émissions de gaz à effet de serre (avant même toute action) sur la base d'une volonté politique de développement économique est évidemment légitime. Plus cette trajectoire aura été surestimée, moins les politiques de lutte contre le changement climatique, même les plus actives, parviendront à infléchir ou à réduire les émissions à l'horizon 2030. De telles surestimations risquent de faire apparaître les objectifs climatiques du GIEC comme difficile

ment atteignables. C'est là une source de difficulté de comparaison des différents engagements et des contributions selon un principe d'équité.

Cette difficulté ne peut être résolue qu'empiriquement à travers une révision des objectifs tous les 5 ans en fonction des évolutions économiques réelles.

La difficulté du chiffrage des actions et du dimensionnement de l'aide internationale

L'articulation du niveau d'atténuation, des besoins d'adaptation avec l'accès aux financements internationaux pour la mise en œuvre est très difficile. Ce n'est pas seulement une question de montant global, c'est aussi une question de nature de ces financements.

Dans la mesure où la disponibilité des financements possibles sous forme de don au titre de l'aide au développement est très loin des montants d'investissement (publics et privés) nécessaires pour les pays, beaucoup de pays risquent d'adopter une position extrêmement prudente de peur de s'avancer sur des objectifs qu'ils n'auraient pas les capacités d'atteindre. Et donc à l'inverse de sous-estimer leurs capacités d'atténuation. Les années qui viennent vont être décisives en la matière pour préciser les besoins et leur rythme de montée en puissance.

Les rythmes de diffusion des technologies.

En outre, les pays qui déposent leurs engagements et leurs contributions risquent de sous-estimer les progrès réalisés à moyen et long terme du fait d'une diffusion des technologies au plan mondial. Puisque les pays ont élaboré leur contribution chacun de son côté, il n'était pas possible d'avoir une vision globale du décollage des technologies, de leur volume de marché et en conséquence des réductions de coûts par effet d'échelle.

L'analyse réalisée par le Secrétariat de la CCNUCC et publiée le 30 octobre sur son site (www.unfccc.int) n'a pu dans les délais impartis aborder cette question de façon détaillée.

De tels processus de diffusion massive des technologies performantes concernent aussi bien par exemple à la fois la qualité de construction des logements, la diffusion de nouveaux véhicules performants et faiblement émetteurs, des procédés industriels, la diffusion des énergies renouvelables... Il faudrait assez vite évaluer

les bénéfices génériques de la diffusion massive des technologies. Il y a probablement là un potentiel de réévaluation des objectifs des pays, sans modifier les programmes proposés, du fait de la dynamique de diffusion des marchés.

1.3.2 - L'analyse globale des CPDN

Des contributions qui marquent une forte volonté d'agir contre le changement climatique

Toutes les Contributions déposées s'accordent sur:

- La nécessité de s'inscrire dans un réchauffement inférieur à 2°C par rapport à la période préindustrielle (voire 1,5°C);
- La formulation d'actions, plans et stratégies sur un horizon de 10 à 15 ans (parfois 2025, le plus souvent 2030).

Le contenu des contributions

Les Contributions n'ont pas toutes le même rôle dans la préparation de la négociation pour la conférence de Paris, ce qui se traduit par des contenus différents. Avec 3 cas différents :

L'expression de réductions absolues d'émissions par les pays développés

Avec des CPDN présentant un engagement unilatéral de tous ces pays (Union Européenne, Suisse, Norvège, États-Unis...), mais leur niveau d'ambition devra être rehaussé dans la négociation. Dans le cas spécifique de l'Union Européenne, il faudra un nouveau mandat des États-membres (donc après la conférence de Paris). Par ailleurs, la Russie a exprimé que sa Contribution était à valeur indicative et qu'elle pourrait la réviser en fonction du résultat des négociations de Paris.

L'expression de diminution d'intensité carbone

C'est notamment l'objectif proposé par des pays émergents qui n'avaient pas à détailler très précisément leur Contribution à travers des listes d'actions très précises, car ne sollicitant pas des financements internationaux.

Des Contributions dont une partie des actions est conditionnée aux soutiens internationaux

Certains pays détaillent tout ou partie de leurs actions en sus de leurs objectifs globaux dans la perspective d'être attractifs de finan-

cements internationaux et de l'utilisation de mécanismes de flexibilité internationaux.

Des actions et programmes présentés par les pays sans pouvoir parfois précisément en déduire des trajectoires d'émissions à moyen terme couvrant toute l'économie

Certains pays soulignent dans leur Contribution des lacunes de données qui ont rendu difficile une quantification des actions. Cela ne pourra être réalisé souvent qu'à la condition de bénéficier d'un renforcement des capacités des administrations et de l'accès à des expertises. C'est le cas de pays de pays les moins avancés. D'ailleurs, au 1er octobre un certain nombre de pays n'étaient pas à même de présenter à temps leur contribution. Quelques-unes sont parvenues après cette date.

Ces différences entre les Contributions ont été amplifiées par l'insuffisance de cadre méthodologique convenu préalablement à l'élaboration des contributions.

On aboutit donc aux asymétries suivantes:

- A l'évidence, certains pays n'ont pas voulu expliciter le détail de leurs actions pour que celles-ci ne constituent pas une obligation liante alors qu'il s'agit au stade actuel de propositions n'ayant été ni été formellement décidées (dans la cadre d'une législation, d'une réglementation, d'un partage d'objectifs entre secteurs et acteurs), ni évidemment budgétées. Il est pourtant clair qu'à ce stade les contributions ne peuvent avoir de caractère juridiquement liant. Celui-ci ne pourra que résulter de décision politique nationale, à partir du résultat de la négociation de Paris et acté par une ratification parlementaire nationale pouvant impliquer le vote de lois et de budgets.
- Après la formulation d'objectifs globaux à des horizons d'ailleurs variables (2030 ou 2025), certains pays se sont contentés de rappeler des décisions antérieures (législations, réglementations, mécanismes de financement), en se protégeant de toute annonce nouvelle.
- Par contre, des pays ont été extrêmement précis dans la description de leurs programmes et de leurs actions.

L'analyse par le Secrétariat de la CCNUCC des Contributions déposées au 1^{er} octobre

Le Secrétariat de la CCNUCC a présenté le 31 octobre son analyse des 119 contributions couvrant 147 parties (L'Union Européenne a présenté une contribution couvrant 28 pays).

La représentativité des Contributions reçues

Ces contributions portent sur 75% des parties recouvrant 87% de la population mondiale et 86% des émissions des pays en 2010. 100 parties ont abordé l'adaptation.

- 31% des pays ont présenté des objectifs absolus de réduction (les pays développés),
- 59% des pays ont présenté des objectifs de déviation de leurs émissions par rapport à un scénario de référence (avant de prendre en compte les actions proposées),
- 20% contiennent des actions et mesures sans pouvoir expliciter la trajectoire d'émissions,
- 8% ont exprimé des gains d'intensité carbone par rapport à la situation présente,
- 3% ont centré leur Contribution sur une date de pic maximal d'émissions.

Le total excède 100% parce que certains pays ont inscrit dans leur Contribution des éléments répondant à plusieurs des catégories qui précèdent.

Certains pays se sont aussi exprimés dans le sens d'un niveau d'émission nul à l'horizon 2050.

Les objectifs climatiques au plan mondial atteints par les Contributions

Des projections fiables ont été possibles (notamment réalisées par l'Agence Internationale de l'Énergie).

Les chiffres qui suivent intègrent la réalisation de toutes les actions inscrites dans les Contributions, celles réalisées par les pays sur leurs moyens propres et celles qui sont conditionnées à l'obtention de financements internationaux.

	2025	2030
Résultat agrégé des niveaux d'émissions annuels après prise en compte des Contributions, en milliards de tonnes équivalent CO2	55,2	56,7
% d'augmentation des émissions annuelles par rapport à 1990	34 à 46%	37 à 52 %
% d'augmentation des émissions annuelles par rapport à 2010	8 à 18%	11 à 22 %
% d'évolution des émissions moyennes par habitant par rapport à 1990 et à 2010	-8 à -4%	-9 à -5%

Les émissions continueraient donc à croître sur toute la période, même si les Contributions permettront d'en ralentir l'augmentation. Par contre, la réalisation des Contributions permettra de réduire les émissions moyennes par habitant.

Une projection en a été tirée en termes d'augmentation de température. La hausse de celle-ci serait pour la fin du siècle de 2,7 à 3°C. C'est-à-dire que le niveau actuel des émissions ne permettrait pas de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2 °C. Une rediscussion pour la hausse de l'ambition des Contributions sera nécessaire. La négociation de Paris aura à en fixer les modalités et la date.

Toutefois, il faut souligner qu'avant la présentation des Contributions la tendance des engagements précédents conduisait à un réchauffement compris entre 3,5 et 4,5°C.

Rappelons qu'il s'agit là d'ordres de grandeur du fait de certaines lacunes qui ont rendu nécessaire des corrections : des pays n'avaient pas présenté leur Contribution à temps, certaines contributions sont assez imprécises sur les trajectoires pour 2030 et certaines ont retenu 2025 comme horizon, des secteurs n'étaient pas inclus (dont les transports aériens et maritimes internationaux).

Pour plus de détail, on se reportera sur le site www.unfccc.int au document FCCC/CP/2015/7.

1.3.3 - Les options de développement qui se dégagent des Contributions

Après avoir précisé cette diversité importante des positions, il est surtout essentiel d'exprimer ici les avancées que soulignent ces contributions. Cette analyse s'appuie sur le rapport présenté par le Secrétariat de la CCNUCC le 31 octobre et une analyse détaillée des CPDN.

Les Contributions présentent très largement des contenus convergents dans le sens d'une transition vers un développement à bas niveau de carbone et résilient au changement climatique :

Le développement des énergies renouvelables

Il se dégage clairement des Contributions que les pays s'orientent massivement vers un approvisionnement énergétique à partir des énergies renouvelables (90% d'entre elles les ont mentionnées). Les niveaux et les proportions entre celles-ci sont inégales, ce qui traduit la variété des ressources nationales. Sans qu'il y ait à ce stade de calcul précis réalisé, mais probablement les capacités mondiales sont de l'ordre de 35 à 40% de l'approvisionnement énergétique à l'horizon 2030, avec de fortes disparités entre pays. L'orientation qui est parfois exprimée dans certaines Contributions conduit à assurer la quasi-totalité de la production énergétique à partir de renouvelables dans la seconde moitié du siècle.

L'efficacité énergétique

86% des Contributions soulignent que l'efficacité énergétique constitue à la fois un élément essentiel car les alternatives aux combustibles fossiles : énergies renouvelables voire énergie nucléaire ne peuvent suffire d'ici 2030 à répondre aux besoins d'une humanité en forte croissance et aux besoins considérables des pays en développement pour enrayer la pauvreté.

Ces progrès d'efficacité sont dans les Contributions mentionnés dans la totalité des secteurs concernés : les procédés industriels, la production d'énergie, le chauffage ou le rafraîchissement des bâtiments, les équipements d'utilisation de l'électricité et les transports de personnes et de marchandises.

La protection des ressources en eau

La question de l'eau est centrale, globale, néanmoins avec des écarts très grands entre pays, du fait que les inégalités de pluviométrie vont dramatiquement s'aggraver dans le futur. Les pays tropicaux qui manquent déjà d'eau en auront encore moins alors que les pays équatoriaux connaîtront des pluies diluviennes, les pays tempérés seront confrontés à des pluies à la fois plus fortes, mais inégalement réparties dans l'année. Les pays les plus proches des pôles connaîtront une augmentation des volumes de pluie et de neige. 89% des contributions abordent l'adaptation au changement climatique concernant l'accès à l'eau.

L'atténuation et l'adaptation dans l'agriculture et la foresterie

Toutes les contributions abordent l'agriculture et la foresterie sous le double aspect de l'atténuation des émissions (66% d'entre elles) et de l'adaptation (82% et 54% d'entre elles). Cette double approche s'inscrit dans un développement durable puisque l'adaptation de l'agriculture améliore sa productivité et augmente le revenu des paysans. Les actions proposées pour l'agriculture portent à la fois sur les émissions de CO₂, mais aussi sur celles de méthane et de protoxyde d'azote (65% d'entre elles).

La question de l'agriculture dépasse sa fonction alimentaire et à travers l'amélioration de la sécurité alimentaire, elle garantit la cohésion sociale et contribue à la paix. Cela souligne l'importance de l'adaptation qui porte essentiellement sur l'accès à l'eau, à l'énergie en réduisant les consommations de bois de feu qui permet d'assurer la richesse des sols et de conserver la biodiversité.

L'amélioration des procédés industriels

Les pays soulignent d'autant plus l'importance de l'amélioration des procédés industriels qu'ils aspirent à une forte croissance économique. Néanmoins, les Contributions ont souffert d'un manque de visibilité globale de l'évolution des technologies et des marchés à l'échelle mondiale.

La qualité de construction des bâtiments

De très gros progrès ont été effectués dans les pays développés dans les domaines de l'isolation des logements et de la régulation des systèmes de chauffage. Les mêmes progrès ont encore été peu réalisés dans les pays au climat chaud pour de multiples raisons:

architecture inadaptée, absence d'isolation de toiture, insuffisance de protection contre le rayonnement solaire direct, une compensation de la mauvaise isolation ou protection par un recours à des systèmes de climatisation. Très peu de Contributions établissent un lien entre la performance des bâtiments et les difficultés de gestion des systèmes électriques induits par la forte croissance du recours à la climatisation.

La mutation des transports pour les dégager de la dépendance pétrolière

Beaucoup de contributions abordent le secteur des transports (77% d'entre elles), essentiellement à travers les véhicules individuels (amélioration de l'efficacité, diffusion des véhicules hybrides, passage à l'électricité), le développement des modes doux de transports, le développement des transports en commun urbains. La question des transports de marchandises est moins abordée. La non-inclusion dans les inventaires du transport aérien et des transports maritimes internationaux a pour effet de que ces secteurs ne sont quasiment pas pris en compte dans les actions.

L'ampleur des processus législatifs et réglementaires adoptés par les pays

De très nombreux pays ont adopté des lois, des plans, des réglementations, des mécanismes nationaux de financement ainsi que des processus interministériels et multiacteurs, notamment depuis la conférence de Copenhague de 2009. Ils articulent la lutte contre le changement climatique et la réalisation des objectifs de développement durable au premier rang desquels l'éradication de la pauvreté. Ces processus ont été engagés à la fois au niveau national, mais aussi au niveau des collectivités publiques infranationales.

Les progrès en matière d'urbanisme

Les questions urbaines sont fortement abordées, notamment par les pays en développement. Beaucoup de pays connaîtront une très forte croissance urbaine, parfois même un doublement de celle de certaines villes. Sont abordés conjointement les services d'accès à l'eau, d'assainissement, de traitement des déchets, de protection de l'environnement, ainsi que les politiques de construction, de transports et d'accès à l'électricité et des mesures sanitaires.

Le traitement de l'adaptation

Les actions inscrites dans les Contributions nationales, si elles intègrent toutes des actions de réduction ou d'atténuation des émissions, leur part traitant de l'adaptation est assez différente selon les pays. Cela traduit deux réalités. D'abord, la vulnérabilité des pays est d'ampleur et surtout de nature extrêmement variée. Ensuite, ce ne sont pas les États qui en la matière sont les mieux placés, car la vulnérabilité est surtout appréhendable dans la réalité des territoires: une ville, une île, un quartier,... Les contributions nationales ne pouvaient pas être aussi détaillées.

L'amélioration de la résilience face aux catastrophes

Les pays ont intégré fortement la nécessité de renforcer les systèmes d'alerte face aux risques de catastrophes (tempêtes, inondations, canicules...), la nécessité de couvrir les risques ainsi que la nécessité d'intégrer cette prévention dans l'éducation et l'information.

Les aspects économiques de la transition et les bénéfices en faveur de l'emploi

Un très grand nombre de pays ont intégré dans leur Contribution des analyses économiques. C'était d'autant plus nécessaire que ces pays voulaient exprimer leurs besoins d'accès à des financements internationaux. Cet effort de quantification inédit pour la plupart des pays a permis d'avoir un débat de fond sur le développement, sur l'articulation des priorités nationales et la mobilisation des capacités budgétaires du pays.

LES PROGRÈS EN PERSPECTIVE

Une mobilisation inégale de l'ensemble des acteurs

- Beaucoup de Contributions mentionnent la mobilisation des acteurs économiques, des institutions publiques infranationales et des acteurs de la société civile. Néanmoins, très peu mentionnent la mobilisation des ménages et du secteur tertiaire. Pourtant, le niveau de réduction des émissions à long terme nécessite d'engager sans tarder notamment la réhabilitation des bâtiments, des changements de comportements (pratiques touristiques notamment) et une amélioration des comportements de transport.
- Certaines Contributions, notamment celles des pays développés

ont été réalisées par les administrations d'Etat sans impliquer les acteurs. Cela se traduit par une focalisation sur certains secteurs (le secteur de l'énergie, l'industrie, l'agriculture, l'utilisation des terres et les déchets).

- Néanmoins, la mobilisation des acteurs économiques a été réalisée parfois en parallèle sans lien avec l'élaboration de la Contribution à travers l'Agenda des solutions, les promesses effectuées via la Plateforme NAZCA mise en place après la conférence de Lima (Non-State Actor Zone for Climate Action – plateforme pour l'action sur le climat des acteurs non étatiques).

Une insuffisante mobilisation des acteurs qui peut avoir pour effet de ralentir la diffusion des technologies et l'amélioration des comportements

Cette insuffisance de mobilisation des acteurs dans les pays peut avoir un effet négatif pas seulement dans la qualité de la contribution des pays et la capacité d'atteinte des résultats: elles peuvent s'avérer insuffisante à générer la mise en mouvement nécessaire à la diffusion des technologies et des meilleures pratiques. Ainsi, des progrès dans la motorisation des véhicules, dans un marché de l'automobile qui est mondial, aurait un effet progressif de diffusion dans l'ensemble des pays en développement. Une telle capacité d'entraînement existe également sur la qualité de construction neuve, sur le développement des filières d'énergies renouvelables, etc.

Il est donc nécessaire que les contributions des pays mentionnent et stimulent les pratiques les plus avancées des différents types d'acteurs. Il peut amplifier la dynamique générale, renforcer la convergence des moyens et la mobilisation démocratique.

La voie est déjà tracée par de nombreuses contributions. Cela indique aussi pour d'autres pays des potentiels d'amélioration qu'il faudra intégrer dans les mises à jour à venir de leur Contribution. L'enjeu décisif sera d'ailleurs la mise en œuvre effective des actions par la mobilisation effective de tous les acteurs concernés des pays. La méthode suivie de demander à chaque pays d'exprimer de façon volontaire ses actions, sa stratégie et ses plans, dans un processus ascendant (bottom up) a constitué une avancée considérable de la négociation internationale sur le climat.

Cela devrait éviter de reproduire le fait que par le passé beaucoup de pays n'ont pas appliqué en pratique les engagements pris. D'où

le processus engagé avec le Sommet des Solutions organisé en septembre 2014 par Monsieur Ban Ki Moon, Secrétaire général des Nations Unies qui pousse des acteurs de toutes natures: entreprises, banques, pouvoirs publics infranationaux, société civile à prendre des engagements eux aussi.

Une meilleure visibilité sur les scénarios de référence de développement économique et les effets des actions à l'horizon 2030

Les CPDN déposées varient fortement sur les scénarios économiques sous-jacents. D'une façon générale, celles des pays en développement s'appuient souvent sur des hypothèses de très fortes croissance économique. Cela a pour effet des hausses très fortes d'émissions des scénarios de référence pour 2030. Dès lors, les actions proposées (conditionnelles et inconditionnelles) ne permettent pas toujours de contrebalancer cette hausse. Dès lors le pic des émissions se retrouve repoussé parfois au-delà de 2030. Dans certains cas les émissions ont peut-être été surestimées (ainsi peut-être que la réalisation effective à l'échéance de 2030 des actions envisagées).

Il sera donc difficile pour toutes les raisons qui précèdent de consolider, à partir de toutes les contributions des pays, une vision économique d'ensemble.

Des éléments à préciser pour l'amélioration des contributions afin de contenir le réchauffement en dessous de 2°C

Une revue des engagements et des contributions présentés à la CCNUCC devra être effectuée à une date à définir dans la négociation pour globalement s'assurer d'une réduction des émissions garantissant un réchauffement maintenu en dessous de 2°/1,5°C d'ici 2100. Il faudra effectuer une remontée de l'ambition des engagements et des contributions des pays pour s'assurer de l'obtention de l'objectif climatique en respectant un principe d'équité. Avec donc un nouveau tour de négociation nécessaire pour y parvenir. Pour ce faire, des questions techniques de comptabilisation des émissions devront être tranchées. Les Contributions en l'état actuel rendent les comparaisons difficiles par des méthodes différentes de prise en compte des émissions et de l'absorption de CO₂ par l'agriculture, les changements d'usage des sols et les forêts.

1.3.4 - Dégager une nouvelle vision du développement

Une avancée inédite de tous les pays vers une nouvelle voie de développement

Les Contributions marquent une avancée décisive dans le sens d'une plus grande coopération internationale dans un cadre multilatéral tout en reconnaissant les différences de responsabilité et de capacité des pays.

Ce qui émerge de façon remarquable de l'ensemble des Contributions est finalement avant tout la question du futur du développement. En décidant que tous les pays devaient être impliqués, la négociation internationale a pointé la nécessité d'une conception convergente du développement entre tous les pays. Avec évidemment des modalités et des rythmes très différents.

C'est là une première historique, qui constitue un fondement majeur pour générer la confiance chez toutes les parties.

L'enjeu vital pour les pays en développement est leur capacité de progression à la fois dans un sens de développement durable répondant aux besoins de leur population et qui s'inscrive dans une trajectoire à bas niveau de carbone et résiliente au changement climatique.

La conférence de Copenhague avait été la première à souligner la nécessité de se situer dans une nouvelle vision du développement avec le passage d'une utilisation massive des combustibles fossiles vers essentiellement des progrès d'efficacité énergétique et de valorisation des énergies renouvelables. Cet engagement dans une nouvelle voie de développement que met en évidence les CPDN, s'engage maintenant en simultané pour la première fois dans l'histoire dans tous les pays du monde.

L'interprétation de la dynamique issue des Contributions

La dynamique produite par la convergence des Contributions peut avoir plusieurs effets :

- Convaincre des équipementiers industriels des volumes de commandes garantissant un effet de série sur des matériels, notamment pour les équipements efficaces en énergie, les matériels des différentes filières d'énergies renouvelables, les filières de matériaux de construction.

- Avoir un effet d'entraînement sur le secteur bancaire à la fois par la mobilisation de budgets publics et l'engagement des acteurs industriels.
- Dégager une vision plus claire de la voie future de développement, à bas niveau de carbone et résiliente au changement climatique. Le rôle des médias et des ONG va être crucial pour en convaincre les responsables politiques et l'opinion publique. La réduction des émissions mondiales selon un calendrier qui garantit un réchauffement contenu en dessous de 2°C passe par la mobilisation rapide de tous et une optimisation des choix et des comportements sur une génération afin d'en réduire le mieux possible les surcoûts.

Ce que l'histoire enseigne en la matière, c'est que chaque fois :

- qu'émerge un nouveau paradigme technologique touchant largement les différents secteurs d'activité,
- que cela nécessite une vague considérable d'investissements,
- que cela concerne un grand nombre de pays,

Alors, cela a pour résultat une relance économique avec une vague considérable de création d'emplois. C'est ce qui s'est passé lors de l'entrée dans la société industrielle ou dans l'après-guerre avec la nécessité de la reconstruction dans tous les pays frappés par la guerre.

Faciliter la mobilisation des financements, notamment privés et bancaires

La bonne qualité des contributions a pour un effet de dynamiser l'ensemble des sources de financement. Compte tenu des limites de capacités financières à partir des finances publiques, il est essentiel de mobiliser le plus possible toute la palette de sources de financement :

- Les budgets publics d'aide au développement selon les modalités définies pour la gestion du Fonds Vert pour le Climat,
- Le secteur bancaire, d'abord nationalement, y compris en orientant les priorités d'investissement des ménages,
- Les grandes entreprises internationales dès lors qu'une diffusion massive des technologies va permettre d'en réduire les coûts et d'en améliorer la compétitivité,
- Les différentes sources de financement international en direction des pays en développement en s'attachant à ce que les politiques

publiques viennent conforter les capacités d'investissement privé dans certains secteurs.

L'une des difficultés va être de déterminer quel pays peut avoir accès à des financements en don. S'il est clair que ceux-ci seront orientés prioritairement en faveur des pays les moins avancés, les plus vulnérables et les pays africains, des arbitrages difficiles vont être à réaliser. Il s'est en effet avéré totalement impossible de déterminer des critères objectifs applicables partout dans les mêmes termes tant les situations nationales diffèrent. Cela concerne particulièrement des pays émergents et des pays au niveau de développement intermédiaire. C'est probablement à travers un effet de levier qui varie entre argent en don et financement bancaire et privé et une progressivité dans le temps que cette difficulté pourra être résolue.

La bonne qualité des contributions va avoir pour effet de solliciter des financements considérables. A ce stade, les demandes des pays s'expriment sans distinguer ce qui est nécessaire en don et d'autres formes de financement. C'est là un élément qu'il va falloir progressivement clarifier pour les raisons qui précèdent. Compte tenu des limites de capacités financières à partir des finances publiques, il est essentiel de mobiliser le plus possible les différentes sources de financement :

- Les grandes entreprises internationales dès lors qu'une diffusion massive des technologies permettra d'en réduire les coûts et d'en améliorer la compétitivité,
- Le secteur bancaire, d'abord nationalement, y compris en orientant les priorités d'investissement des ménages

Impulser un mouvement de relance économique mondiale

Un tel mouvement en faveur de l'investissement peut participer d'une relance économique mondiale par l'effet d'entraînement en faveur de certaines filières à diffusion internationale.

1.3.5 - La nécessité de renforcer dans le temps les Contributions

Pour dépasser les limites actuelles des Contributions, il faudra :

Renforcer la description des efforts selon les secteurs et les filières

Il va être nécessaire qu'à travers le processus d'introduction de compléments et de révision des Contributions, les différents pays renforcent la convergence constatée à la lumière de celles déposées auprès de la CCNUCC.

- Des pays en développement doivent, pouvoir continuer de bénéficier de soutiens internationaux à améliorer leur Contribution, en bénéficiant d'un renforcement de capacité et d'expertise.
- Les pays développés doivent impérativement compléter leur Contribution en précisant leurs actions par secteurs et filières. Dès lors, les contributions des pays développés n'ont pas suffisamment détaillé dans la foulée du Sommet des solutions de septembre 2014 organisé par le Secrétaire général des Nations-Unies Mr. Ban Ki Moon avec l'objectif de mobiliser tous les acteurs aux côtés des États: les entreprises, le secteur bancaire, les collectivités publiques infra-étatiques et les citoyens, cela affaiblit la dynamique.

Cette asymétrie débouche sur le constat que les CPDN des pays en développement sont beaucoup plus argumentées et précises que celles des pays développés.

Ensuite, leur analyse met en évidence 4 types de cas de Contributions qu'il faut interpréter :

- Certaines Contributions nécessitent rapidement des améliorations notamment de la part des pays développés qui "en ont gardé sous le pied" se protégeant d'emblée non seulement sur une hausse de l'ambition d'ici 2020, mais aussi des objectifs pour 2030; c'est particulièrement le cas des États-Unis et du Canada, de la Russie, de l'Australie et de l'Union Européenne;
- Certaines Contributions notamment de pays émergents expriment des objectifs en termes de réduction d'intensité carbone, mais ne sont pas précis concernant de l'évolution en millions de tonnes de gaz à effet de serre une fois prise en compte leur prospective

démographique et économique;

- Certains pays ont présenté leur contribution pour pouvoir être partie prenante de l'accord et accéder à des financements internationaux, sans pour autant décrire concrètement ce qu'ils entendent réaliser dans les différents secteurs et en mentionnant des chiffrages de besoins financiers très globaux.

Ce qu'il faut renforcer, ce sont les éléments intégrés dans les Contributions qui précisent les actions et programmes envisagés pour amplifier la dynamique déjà permise par la qualité déjà acquise des Contributions.

L'explicitation des actions par secteur et par filière est à la fois la condition de la comparabilité des engagements, celle de la construction d'une dynamique concernant les changements technologiques ainsi que comportementaux et celle du renforcement de la confiance. Il est donc nécessaire que dans les mois qui viennent des compléments aux contributions viennent en préciser les conditions de réalisation (notamment de la part de l'Union Européenne et des États-Unis). Il en ressort que plus vite les CPDN seront précisées, plus la négociation des soutiens financiers en faveur des pays en développement sera facilitée.

Faire émerger des initiatives internationales à caractère générique

Il serait nécessaire qu'après cette vague d'élaboration des contributions nationales une approche transversale soit réalisée, par secteur et par filière pour apprécier et concrétiser les dynamiques afin de guider les acteurs industriels et financiers.

Des initiatives pourraient être présentées par des pays dans leur contribution en suscitant la participation d'autres pays et d'acteurs de toute nature. Par exemple concernant des technologies: véhicules performants, qualité de construction, développement des énergies renouvelables. C'est notamment ce que propose l'Inde sur le solaire. Au-delà, des résultats attendus par les pays pour réduire ou infléchir, les émissions, des progrès additionnels seront générés par la diffusion des technologies à caractère générique sur le marché mondial. Il s'agit de susciter des initiatives volontaires sans caractère contraignant, mais impliquant différents acteurs de la chaîne de mise en œuvre. C'est ce que le Sommet des solutions de septembre

2014 a recherché à susciter. C'est qu'entend poursuivre l'initiative le Plan d'Action Lima Paris en direction des acteurs économiques qui sera détaillé plus loin.

Organiser des ateliers pour de grands secteurs et filières lors des sessions de négociation

Ces ateliers permettraient de dégager des avancées à partir desquelles les pays pourraient compléter leur Contribution. Rappelons que le critère essentiel de succès de la conférence de Paris est la construction d'une dynamique dans l'ensemble des pays et des acteurs.

Conclusions tirées de l'élaboration des Contributions

Le processus d'élaboration des Contributions par une majorité massive des pays change totalement la donne de la négociation internationale sur le climat.

À la fois parce qu'elle :

- Ouvre une nouvelle voie de développement riche de perspectives pour le développement de tous les pays, de relance économique et de création d'emplois;
- Concrétise la nature des actions à engager dans les différents secteurs et filières alors que les textes de négociation s'en tiennent à des processus institutionnels généraux sans être suffisamment concrets pour mobiliser les acteurs économiques et générer des dynamiques de l'ensemble des catégories d'acteurs à impliquer;
- Permet d'aborder d'une façon pragmatique la question centrale de la mobilisation des financements et de leur accès pour les pays qui en ont le plus besoin;
- Suscite l'adhésion des opinions publiques par la crédibilité acquise dans la volonté d'implication des différentes catégories de pays et la mobilisation sur le terrain de toute la chaîne d'acteurs nécessaire.

Des Contributions qui vont être à renforcer pour contenir le réchauffement en dessous de 2°C

Les analyses effectuées de l'ensemble des contributions déposées mettent en évidence une évolution de la température de l'ordre de 2,7 à 3°C, c'est-à-dire au-delà de 2°C. Mais cela à deux conditions: que toutes les actions inscrites dans les Contributions soient réali-

sées et que tous les financements demandés par les pays en développement soient obtenus.

Avant l'élaboration de ces Contributions, l'évolution résultant des engagements et des promesses d'atténuation des émissions conduisait à une hausse de température estimée à 4,5°C. Il y a donc un net progrès. Mais celui-ci reste insuffisant.

On verra plus loin, dans la présentation du texte de négociation, le processus à adopter à Paris pour réviser régulièrement les contributions en augmentant alors leurs objectifs, à mesure que les changements d'énergie s'opèrent, que les technologies progressent et que les comportements s'améliorent.

2 / Le financement

La question du financement international de la lutte contre le changement climatique sera centrale pour l'obtention d'un accord en 2015, car d'elle dépend l'élargissement de la participation des pays à la lutte contre le changement climatique exprimé par la décision de la Conférence de Durban demandant un accord à Paris à caractère universel.

Alors que d'ores et déjà plus de 100 pays en développement ont présenté leur Contribution nationale, la question de l'accès aux financements est à la fois essentielle à leur adhésion à l'accord à conclure à Paris et à la réalisation effective des actions et programmes qu'ils ont exprimés dans celle-ci en les liant à l'accès à des soutiens financiers.

Une convergence sur la nécessité d'efficacité des financements

La nécessité d'efficacité des projets et des financements doit rapprocher fortement pays en développement et pays développés. Le climat étant indivisible, la qualité des résultats est une obligation pressante pour les deux parties. Ce sont là deux exigences qui devraient amener à rechercher de nouveaux processus de décision, modes de financement et règles de décision. Ces questions sont au cœur de la nécessité d'un système MRV (faire que les actions soit Mesurables, Rapportables et Vérifiables) tel que débattu depuis la conférence de Bali.

Des pays en développement demandent que les engagements financiers fassent l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord ayant la même force juridique que les autres éléments de l'accord. A l'opposé de ces demandes, certains pays développés rejettent l'idée d'inscrire des objectifs pré-2020 et le détail des procédures de financement dans le nouvel accord.

Cette question essentielle renvoie à celle du caractère juridiquement contraignant du prochain accord. En tout cas, la progression dans la mobilisation des financements sera déterminante pour finaliser l'accord. Afin de progresser, des réunions ministérielles seront organisées sur le financement à long terme tous les ans, jusqu'en 2020.

LES PRINCIPALES QUESTIONS EN DÉBAT

Ce débat sur les financements contient trois niveaux de questions (qui évidemment interfèrent) :

La question des besoins

- Quels sont les besoins de financement pour l'atténuation, l'adaptation, le renforcement des capacités, les transferts de technologies...?
- Quelles sont les actions pour lesquelles des transferts financiers sont indispensables ?

La question des conditions d'attribution

- Quel processus de montage de projets assurerait le mieux l'accès aux financements des pays qui en ont le plus besoin ?
- Quelles sont les conditions de confiance à remplir pour attirer l'argent privé ?
- Comment assurer la qualité des projets et la rapidité d'exécution des financements ?
- Quels sont les mécanismes nécessaires pour vérifier le bon usage de l'argent ?

La question des sources de financement

- Quelle répartition entre l'aide publique au développement et les sources privées ?
- Quelle place accorder au marché du carbone ?

2.1 / LE FINANCEMENT DANS LES ACCORDS DE COPENHAGUE

Les Accords de Copenhague prévoyaient la mobilisation de fonds pour la période 2010-2012 ("fast start"¹), en spécifiant qu'il devait y avoir ensuite d'ici 2020 une montée en puissance des financements à hauteur de 100 milliards de \$. Mais sans préciser la répartition entre sources publiques, privées ou nouvelles à mobiliser. Cette mobilisation des 100 milliards US\$ par an dès 2020 convenus en 2009 s'est ensuite heurtée à l'approfondissement de la crise économique et les difficultés budgétaires qui frappent les États des pays développés. Dans ce contexte, aucun accord n'a alors pu être trouvé sur les moyens de mobiliser un tel volume.

¹ (démarrage rapide) pour le renforcement des capacités.

2.1.1 - Le quiproquo initial sur les 100 milliards de \$ du Fonds Vert pour le Climat

Il y a eu un manque de clarté dès l'annonce telle qu'elle a été faite durant la Conférence de Copenhague. S'il était clair qu'il s'agira de transferts Nord-Sud, et de ressources additionnelles (mais sans précision, ce flou entretenant un doute), la nature des ressources est restée dans le brouillard. Pour certains, il devait s'agir strictement d'argent public, pour d'autres cela devait inclure une part importante d'investissements privés et de facilités bancaires.

Ce désaccord, ne porte pas seulement sur la ressource, mais aussi sur les pays receveurs, avec donc des divergences multiples :

- Les pays émergents peuvent-ils être bénéficiaires du Fonds Vert pour le Climat, c'est-à-dire quels sont les pays qui peuvent y avoir accès et sur quels critères?
- Les pays en développement dont la capacité d'endettement est déjà saturée, peuvent-ils avoir accès au financement de leurs actions d'atténuation si la capacité en don sur ressource publique est trop faible?
- Comment renforcer la capacité de financement sur ressource privée, sans poser la question de comment lever la réticence des investisseurs privés à investir dans des pays en développement alors qu'ils ont des craintes sur les capacités de paiement ?

Comment envisager la répartition entre les différentes formes de financement tant que l'élaboration des CPDN reste peu précise sur les besoins des secteurs et des filières?

L'affectation des financements

Si l'idée d'une répartition à parité des financements internationaux entre atténuation et adaptation semble actée, la réalisation d'un tel objectif n'est pas aisée, puisque la mobilisation des financements n'est pas garantie, du fait même de la diversité des formes de financement, des choix des investisseurs privés et parce que la nature des besoins varie fortement d'un pays à l'autre.

Lors de la conférence de Varsovie, les pays en développement ont demandé des engagements et un calendrier d'ici à 2020 et pour le post-2020. Il a été décidé que les pays développés devaient rendre public leurs efforts à intervalle de deux ans, jusqu'à 2020.

Avec un Fonds pour l'adaptation au bord de l'asphyxie et un Fonds Vert pour le Climat mis en place institutionnellement, il devenait vital en préparation de la conférence de Lima. Les pays en développement, au nom de l'Article 4.7 de la Convention (financement et transfert de technologies) rappelaient que la fourniture de ressources est une obligation des pays développés et constitue une condition de leur adaptation et de la réalisation d'actions d'atténuation.

2.2 / LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT (FVC)

Les modalités de fonctionnement ont été largement inspirées du pragmatisme d'une proposition américaine formulée lors de la conférence de Copenhague. Elle propose qu'un fonds repose sur des contributions "volontaires", qu'il soit mis en place dans le cadre de la négociation climat et dont les financements seraient mobilisés en priorité par les banques multilatérales. Cette proposition est devenue une pièce essentielle du débat.

Les pays en développement ont insisté à ce qu'il soit clairement soit l'égide de la Convention de Rio. Décidé à Copenhague en 2009, le Fonds Vert pour le Climat a été officiellement créé par les accords de Cancún en 2010 pour financer la transition vers un modèle de développement sobre en carbone et résilient au changement climatique des pays en développement. Le Fonds Vert a été présenté comme "l'entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention". En 2012, le Comité du Fonds Vert a décidé de placer le secrétariat du Fonds Vert à Songdo en Corée du Sud.

ZOOM SUR

LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT

Abondé par les pays développés, le Fonds Vert a vocation à constituer à la fois un nouveau canal de financement multilatéral de la lutte contre le changement climatique, mais surtout à coordonner les différentes sources de financement.

Il disposera d'instruments financiers variés (dons, prêts, prêts concessionnels,...) et permettra des montages financiers sur mesure par rapport aux spécificités des projets.

Destiné à être un instrument financier sous la Convention de Rio, il est maintenant opérationnel. Sa phase pilote assurée conjointe-

...

...

ment par la Banque Mondiale, la CCNUCC et le Fonds pour l'Environnement Mondial, s'est achevée en octobre 2013.

Un secrétariat indépendant, ainsi que les directives sur les priorités d'intervention du fonds, son programme, les politiques et les critères d'admissibilité ont été définis.

La question se pose toujours des volets qui seront institués dans ce Fonds, avec la demande de certains pays d'inclure une fenêtre REDD+, un guichet pour la technologie ou encore pour les pertes et préjudices.

Le Fonds Vert doit :

- Partir des besoins des pays en développement ;
- Prendre en compte les besoins immédiats des pays en développement vulnérables dans l'allocation des ressources pour l'adaptation ;
- Avoir une répartition équilibrée entre atténuation et adaptation.
- Le Fonds Vert pour le Climat doit en conséquence :
 - Financer les projets et programmes des pays élaborés notamment dans le cadre des Contributions Nationales présentés par les pays en développement ;
 - Financer de nouvelles technologies et infrastructures pour réduire les émissions de GES ;
 - Soutenir la recherche, pour avoir une meilleure perception et compréhension des impacts à venir des changements climatiques ;
 - Aider à adapter aux mieux les infrastructures au changement climatique ;
 - Aider les populations à gérer les changements à venir ;
 - Encourager les actions au niveau local pour réduire les risques futurs.

Les enseignements tirés de l'utilisation des fonds internationaux

La conception du Fonds Vert pour le Climat tire enseignement des difficultés rencontrées jusqu'à présent par les pays en développement dans l'accès aux financements internationaux.

ZOOM SUR

LES OBSTACLES À L'EFFICACITÉ DES FONDS CENTRALISÉS EXISTANT AUPARAVANT

Le constat porté est celui à la fois d'une grande difficulté d'élaboration des projets, et d'une excessive lenteur de décision et de décaissement. Avec en détail, les difficultés suivantes :

• Les lourdeurs administratives d'accès aux ressources multilatérales

Elles découlent de :

- Une insuffisance de capacités d'ingénierie et de données dans les pays les moins avancés qui accroît leurs difficultés de préparation de projets ;
- Une récente de l'OCDE a montré que les fonds verticaux centralisés n'ont jamais réussi le passage à grande échelle. L'OCDE a donc mis en garde sur leur utilité pour la lutte contre le changement climatique².

• La forte ingérence des organismes multilatéraux dans la gouvernance des pays en développement

- C'est là une question très sensible. Les organismes multilatéraux tendent à poser des conditions sur le mode de gestion avant d'attribuer des fonds. Cela est d'autant plus mal ressenti par les pays receveurs, que ces organismes émettaient par ailleurs des exigences aux effets souvent désastreux (mesures de rigueur socialement durement ressenties, exigence de privatisation de services publics...).

• Une demande forte de stabilité des objectifs politiques des dispositifs

- Les priorités et les critères d'aides multilatérales varient trop souvent et sont incompatibles avec délais de montage des projets et l'indispensable prévisibilité pour les acteurs de terrain.
- Il faut donc améliorer les canaux de financements existants, en les renforçant et en les réformant. Cela répond à l'attente des pays en développement d'améliorer le système de l'aide publique au développement.

• La crainte d'un mauvais usage des fonds

- Le montage de projet dans les pays en développement nécessite de s'appuyer sur des maîtres d'ouvrage disposant des garanties pour l'établissement des contrats de financement (entreprises publiques, collectivités locales, grandes entreprises privées), alors que la plupart des projets des pays de développement sont de plus petite taille et conduits par des acteurs ne présentant pas des garanties au

...

² Development Perspectives for a post-Copenhagen Climate Financing Architecture, OCDE, Oct 2009

...

plan international. Les pays en développement sont confrontés à de telles difficultés quotidiennes de fonctionnement alors que l'obtention de contributions financières multilatérales s'accompagne de multiples conditionnalités, ce qui entache leur crédibilité.

- Le souci de sécuriser l'utilisation des fonds par les pays donateurs, qui ont aussi à rendre des comptes, débouche sur la multiplication de critères administratifs et techniques à satisfaire. Ces "filtres" deviennent vite des obstacles infranchissables pour les pays destinataires des financements. Ces contraintes d'attribution débouchent sur des coûts administratifs excessifs.
- Les pays n'ont généralement pas la trésorerie nécessaire pour engager les premières phases des projets.
- La faiblesse des processus de suivi et d'évaluation rend difficile une amélioration des procédures et une simplification des critères.
- Ces difficultés renforcent la méfiance vis-à-vis des fonds internationaux et pèsent sur la négociation. Pour sortir de ce dilemme, il est essentiel d'en améliorer l'équité, l'efficacité et la gouvernance.

La négociation climat doit produire un dispositif qui parvienne à dépasser les pathologies constatées jusqu'à présent, typiques des financements internationaux, par :

- une meilleure proximité entre les organismes de financement et les pays demandeurs ainsi qu'une coordination globale des sources de financement ;
- la clarté des critères d'éligibilité afin d'éviter de multiplier les filtres administratifs ;
- la lutte contre l'engorgement des circuits administratifs et la réduction des délais d'instruction et de paiement.

2.2.1 - Les principes de base du Fonds Vert pour le Climat

L'architecture permettant de financer la lutte contre le changement climatique doit être basée sur des principes solides et partagés. Elle doit donc viser les qualités suivantes :

La qualité de préparation des projets avec :

- **La qualité** des projets qui cela doit être le critère premier d'attribu-

tion des fonds ;

- **L'équité** d'accès pour les pays – ce qui implique un renforcement des capacités des pays les moins avancés pour leur faciliter le montage de projets ;
- **Une coopération** et une coordination efficace entre un grand nombre d'acteurs (structure de financement, acteurs sur le terrain, administrations nationales et locales) ;
- **L'efficacité** économique en tenant compte des co-bénéfices, notamment au plan de l'efficacité énergétique.

La mobilisation des ressources financières avec :

- **La prévisibilité** des financements, indispensable pour encourager le montage de projets ;
- **La pérennité** permettant la planification des actions dans le temps et évitant la présentation de projets à financement à un stade insuffisamment mature ;
- **La mobilisation** massive des fonds publics de manière à avoir le meilleur effet de levier possiblesur le secteur privé ;
- **L'adossement** de certaines actions, notamment d'adaptation à des mécanismes assurantiels.

La qualité de gestion avec :

- **La transparence** des processus d'établissement des règles et d'instruction des plans et projets ;
- **La décentralisation** de l'instruction des projets et de la gestion financière dans le cas d'un respect de règles de qualité et d'équité ;
- **La rapidité** de mise en œuvre et de versement des fonds.
- **Le niveau** et la sécurité des financements avec,
- **L'adéquation**, c'est-à-dire un dimensionnement des financements cohérents avec les besoins et selon une montée en puissance progressive.
- **La diversité** des instruments financiers : dons, subventions, prêts, investissements privés, outils de marché.

La qualité de négociation entre pays financeurs et pays bénéficiaires avec :

- **La responsabilité** des États dans la définition de leurs politiques de

lutte contre le changement climatique et de développement;

- **Le renforcement** du rôle des pays en développement dans le pilotage de l'architecture financière internationale;
- **La bonne gouvernance** dans un sens démocratique par une négociation directe des priorités avec les partenaires des pays bénéficiaires;
- **La proportionnalité** des financements – ce qui signifie que les taux de soutien doivent être plus favorables aux pays les moins avancés.

La confiance apportée par les systèmes MRV avec :

- **La valorisation** des bonnes pratiques et de la bonne coordination des acteurs;
- **La traçabilité** et l'évaluation des résultats obtenus.
- Construire une demande attractive

La base de la réussite de la lutte contre le changement climatique est d'abord l'élaboration de projets de qualité. Les besoins étant diversifiés et les situations locales variées, les systèmes de financement doivent pouvoir s'adapter à ces réalités. L'introduction dans la négociation des NAMAs (ou MAANs: Mesures d'Atténuation Appropriées à l'échelle Nationale) a constitué une avancée décisive. Il s'agit d'un processus d'agrégation de projets, de programmes, de démarches sectorielles, développés par des acteurs de terrain et ainsi modulables qui s'intègre maintenant dans les Contributions nationales des pays. Cet ensemble est de plus grande ampleur que le MDP ou la MOC.

Les règles d'attribution des fonds doivent éviter certains écueils

Celles de :

- Confier aux instances internationales, y compris celles du Fonds Vert, un rôle de définition a priori de standards de financement serait contraire au principe de responsabilisation des États sur leurs politiques et leurs actions. Un mécanisme de pilotage des politiques exprimées dans les Contributions nationales et des programmes de mise en œuvre qui serait trop normé au plan technique s'avérerait antinomique avec les principes de confiance et de responsabilité reconnue aux pays.
- Un système centralisé connaîtrait d'évidentes pathologies: moindre prise en compte des circonstances nationales, trop grand dis-

tance vis-à-vis des autorités nationales et des acteurs de terrain, insuffisante coordination avec les partenaires du pays, manque de confiance dans la qualité de mise en œuvre, ce qui se traduirait par un empilement de contrainte administrative et par une lenteur de décision et de décaissement.

Un schéma centralisé aurait constitué un schéma non acceptable en termes de gouvernance. Il aurait des capacités insuffisantes au vu du volume des besoins de financement et de la diversité des acteurs. En outre, regrouper plusieurs de ces fonctions au sein d'une même structure risquerait d'engendrer un déséquilibre des pouvoirs.

Il faut au contraire,

- Créer une entité chargée essentiellement d'établir des règles et des procédures pour organiser une réponse coordonnée des acteurs financiers aux besoins des pays;
- Accréditer des instances financières pour mettre en place un système décentralisé d'instruction des projets avec une proximité du processus d'instruction par rapport aux monteurs de projets et aux acteurs de la mise en œuvre;
- Permettre une capacité effective de suivi et de contrôle sur le terrain de la qualité de réalisation et de l'atteinte des objectifs fixés.

Le mode de gestion

La gouvernance du Fonds Vert pour le Climat sera équilibrée entre pays développés et pays en développement

En effet, la mise en place de mécanismes efficaces d'accompagnement des pays dans l'élaboration de leurs politiques est à la fois un enjeu crucial et une question sensible car pouvant affecter la souveraineté des pays. L'accompagnement par la communauté internationale est utile mais doit s'adapter aux besoins et capacités des pays.

La gouvernance du Fonds

Jusqu'à présent les règles d'accès aux financements internationaux étaient organisées par les institutions issues des accords de Bretton Woods (de 1944), à savoir la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Le principe adopté alors était que ce sont les pays donateurs qui décident seuls des financements.

La constitution du Fonds Vert pour le Climat dans le cadre de la

Convention a abouti à ce que son conseil d'administration de 24 membres soit composé pour moitié de représentants des pays donateurs et pour moitié de pays receveurs (nommés pour 3 ans). C'est là une innovation majeure.

Sa directrice est Madame Héla Cheikhrouhou.

L'accès direct

Les pays en développement ont demandé la possibilité d'accéder aux financements sans passer par l'intermédiaire d'une agence de mise en œuvre internationale comme la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement ou le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Divers fonds existants ou constitués récemment avaient d'ailleurs déjà évolué vers ce principe de fonctionnement. Le principe de l'accès direct a donc été retenu dans la conception du Fonds Vert. Celui-ci nécessite que le pays receveur des fonds dispose d'une structure nationale qui satisfasse à un cahier des charges précis pour tenir ce rôle³. L'accès direct est un moyen permettant au pays receveur d'avoir une meilleure capacité de choix de ses priorités et d'avoir la responsabilité du montage général des projets. Cette procédure d'accès direct exige une haute qualité de gestion et nécessite donc également des règles MRV de qualité.

Ce fond saura avant tout un rôle fiduciaire

La taille du fonds aura des impacts sur la capacité de gestion mais également sur la capacité à éviter une concentration des pouvoirs financiers par un acteur (même si son rôle est limité aux aspects fiduciaires).

Adopter une claire séparation des fonctions du FVC

Le débat à partir de Copenhague a résulté sur la nécessité de dissocier clairement diverses fonctions:

- La fonction de fixation des cadres(objectifs, orientations et règles de gouvernance) est assurée directement par la CCNUCC au moyen des décisions de CdP et des organes subsidiaires;
- la collecte des fonds à partir des pays développés;
- le choix des priorités entre les actions et l'élaboration de méthodologies;
- l'établissement des règles de préparation des projets;
- l'orientation des projets et des programmes vers les instances chargées de leur instruction;

³ Entité Nationale de Mise en Œuvre ou NIE pour le Fonds d'Adaptation

- le suivi, l'évaluation des actions, l'interprétation de leurs enseignements et l'amélioration en retour des méthodes.

Concentrer ces fonctions dans une même instance, c'est prendre le risque d'un mélange entre des critères financiers, techniques, politiques et diplomatiques. Ce qui serait négatif sur le plan de la transparence, des motifs effectifs de choix des projets, de l'efficacité financière et probablement de l'équité. Il était aussi essentiel d'éviter de multiplier les situations de blocage.

Dès lors, le Fonds Vert pour le Climat mis en place dans le cadre de la CCNUCC devait :

- Être un outil collaboratif, ouvert à l'ensemble des acteurs financiers et favoriser les coopérations et les partenariats;
- Rester un fonds exclusivement fiduciaire et non une instance dotée de fonctions stratégiques ou techniques lui conférant de fait les pouvoirs d'institution financière;
- Conserver une dimension maîtrisable;
- Intégrer les outils de financement existants pour assurer une mise en place rapide, la création ex nihilo d'un nouvel outil financier international étant de l'ordre de cinq ans.

Ce caractère décentralisé du FVC est essentiel pour ne pas reproduire l'extrême complexité administrative des fonds internationaux existants et leur lenteur d'engagement et de décaissement. Cette décentralisation permet également une meilleure gestion par une plus grande facilité de contrôle. Il a donc été décidé que des banques de développement (multilatérales, régionales ou bilatérales) et des banques publiques seront accréditées pour organiser l'instruction des projets et le décaissement dans le cadre des règles définies pour le FVC selon des règles décidées par le Conseil d'administration du Fonds.

Le Fonds Vert pour le Climat aurait pour objectif principal d'apporter une ressource aux opérateurs financiers chargés de la mise en œuvre d'actions et d'initiatives, permettant ainsi un mixage avec leurs propres ressources selon un principe d'efficacité et d'additionnalité. Et ce, sans exclusion a priori d'actions ou d'acteurs entrant dans le champ de la politique de changement climatique des États.

L'opérateur financier accrédité par le Fonds Vert deviendrait dans ce cas responsable de la mise en œuvre des financements confiés⁴. Ce FVC ne doit pas avoir pour fonction de valider les programmes ou stratégies des pays⁵. En définitive, il devrait se concentrer sur un rôle fiduciaire et de mesure de l'efficacité de l'apport de ressources et non

⁴ À la différence des fonds climat de la Banque mondiale qui restent responsables in fine des opérations réalisées et notamment des pertes sur les prêts octroyés.

⁵ À la différence par exemple du Fonds pour l'Environnement Mondial qui demande l'établissement de politiques pays spécifiquement liées à son action et les valide.

pas sur des fonctions stratégiques ou techniques, ce qui serait antinomique avec un schéma décentralisé de responsabilisation des États sur leur politique et plan d'actions.

La prudence conduira à préférer des réponses "soft" aux besoins identifiés (coordination souple, responsabilité partagée, prise en compte de la volonté des acteurs) plutôt que des réponses rigides fixant des rôles et des responsabilités à des entités.

La mise en place opérationnelle du FVC

La mise en place opérationnelle du FVC a pris du retard car il a fallu s'accorder sur une feuille de route de mise en place et sur la question de la participation des pays émergents et du secteur privé au financement de la lutte contre le changement climatique, souhaitée par les pays développés.

Ce retard a retardé l'abondement du Fonds par les pays donateurs au second semestre 2014.

Le Fonds pourrait financer les premiers projets selon une approche thématique, cela afin de garantir un équilibre entre financement de l'adaptation et de l'atténuation.

Cette mise en œuvre opérationnelle est essentielle pour conforter les pays en développement dans leur présentation de contribution dans la perspective de l'accord pour la CdP 21. Cela constitue une priorité pour dynamiser le nouveau régime climatique qui sera issu de l'accord en 2015.

Les premières attributions de soutien ont été réalisées en novembre 2015.

Il s'agira ensuite de rationaliser les critères d'approbation entre les différents canaux et institutions existants et d'assurer la coordination des moyens de mise en œuvre en lien avec les banques accréditées.

Les conditions de décision d'attribution des fonds

La complexité des règles de décision - mêlant à la fois des critères techniques, géographiques, politiques et évidemment financiers (capacité réelle de remboursement) - rend difficile l'attribution des fonds. La constitution des dossiers est complexe et les délais de décision souvent longs.

Les plans nationaux des Contributions et les NAMAs seront bien plus complexes à instruire que les dossiers MDP ne portant que sur un

seul projet ponctuel à la fois. Il faudra donc que les pays en développement mettent en place des équipes suffisamment nombreuses et compétentes à la préparation des projets, en pouvant s'appuyer sur des financements et des expertises de renforcement des capacités.

Une autre condition est le principe de stabilité des objectifs. C'est nécessaire en complément de ce qui précède, car trop souvent les priorités thématiques des sources de financement des institutions internationales et de pays financeurs ont fluctué selon les années. De telles fluctuations compliquaient la tâche des pays en développement en absorbant les capacités administratives de leurs ministères qui en sont pourtant peu pourvus.

La gestion des fonds

La seconde étape, purement bancaire, correspond à la gestion de ces financements (gestion, placement, modalités administratives des paiements). Il était essentiel d'élaborer un dispositif qui dépasse les pathologies constatées jusqu'à présent, à savoir la centralisation de la gestion, la multiplication de critères et de filtres, l'engorgement des circuits administratifs et l'allongement des délais d'instruction et de paiement. La concentration des financements dans un seul instrument financier, même relié à la Convention, pouvait encore aggraver ces pathologies.

La dotation du FVC

Le processus de dotation a été engagé en juin 2014.

La dotation initiale du FVC effectuée est de 10,2 milliards US\$ abondé par 35 pays pour la conférence de Lima. 60% des fonds ayant été décaissés, cela a permis de commencer les engagements financiers auprès des premiers pays.

8 projets ont été décidés début novembre 2015.

La gouvernance quant à la qualité des projets et l'utilisation des fonds

Pour la manière de procéder, les pays en développement veulent obtenir les fonds avant de mettre en œuvre l'action alors que les pays développés préfèrent une politique de résultat avec un paiement en fonction de l'action réalisée.

Le Fonds Vert est une "entité opérationnelle du mécanisme financier de la Convention sous l'égide de la Conférence des Parties et redevable à la Conférence des Parties", car un lien trop étroit entre les

décisions politiques de la CdP et le fonctionnement du Fonds pourraient lui nuire. Il pourrait se retrouver bloqué par des divergences liées aux tensions ultérieures dans le processus de négociation. Les leçons retenues du fonctionnement du FEM⁶ poussent vers un mécanisme financier redevable de ses activités devant la CdP pour ce qui concerne la nature de l'investissement, l'efficacité du déboursement et l'efficacité des projets.

Des comités techniques sont proposés dans le cadre de la CCNUCC afin d'assurer une analyse financière et technique des projets élaborés par les pays. Ils devraient donc déterminer entre autres la viabilité du projet, son impact en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à ce qui se serait passé selon les logiques antérieurs (scénario de référence ou ligne de base) et s'assurer que les projets d'adaptation restent viables en fonction des scénarios climat (climate-proofing).

Relation du Fonds Vert avec les autres institutions

Le Fonds Vert venant compléter celle des différentes institutions financières nationales ou internationales, tout opérateur financier pourrait être responsable de la mise en œuvre de financements qui lui seraient confiés par le Fonds Vert et auquel il rendrait compte régulièrement. L'idée est de dynamiser toutes les institutions financières nationales et internationales et de faciliter les Partenariats Publics Privés dans les pays par une structure légère et facile de démarrer.

Guichets et méthodologies

Le rôle du Fonds Vert dépasse de loin la mobilisation de sa propre capacité financière. Il définit surtout de nouvelles règles de financement au plan international. Ses modalités visent à être appliquées également dans les différents fonds bilatéraux et multilatéraux. Il est important parce que ce mode de gestion va servir de modèle et de référence pour les autres sources de financement. D'ailleurs, le débat sur le financement du développement durable a vu lors de la Conférence d'Addis-Abeba de juillet 2015, les pays demander que ses principes soient appliqués à tous les autres financements, pour les 17 objectifs de développement durable. Ses modalités visent ainsi à être appliquées également dans les différents fonds bilatéraux et multilatéraux. Son fonctionnement et sa gestion constitue donc une révolution extrêmement positive par rapport aux pratiques antérieures

⁶ Le lien actuel entre la CdP et le FEM est scellé par une lettre d'intention. Sous cette forme, le FEM n'est que faiblement redevable devant la CdP et ne doit rapporter de ses actions que sous la forme de rapports pluriannuels.

concernant les financements internationaux.

Beaucoup d'acteurs et de pays ont demandé la constitution au sein du Fonds Vert pour le Climat "de fenêtres", c'est-à-dire des sous-comptes séparés par catégorie d'action: l'adaptation, les pertes et préjudices, REDD+ pour s'assurer que, pour chacun d'entre eux, un volume suffisant de financement sera garanti. La même demande a été faite concernant des groupements géographiques de pays. Mais cette demande s'est heurtée au risque de segmenter le fonds et d'en rigidifier la décision politique et la gestion.

Des modalités plus précises de mise en œuvre des financements devront faire l'objet de décisions. Elles concernent des questions comme les "baselines" (trajectoires de référence), les méthodologies et les modalités d'application des règles MRV. Ces règles devront être accessibles et publiées.

Susciter la mise en place de mécanismes collaboratifs entre acteurs

Il ne faut pas se mettre du côté des conditions pour les financeurs (la check-list des conditions à remplir) pour qu'un projet soit reconnu comme bancable. Il faut se situer du point de vue de la durabilité d'un projet. La première condition pour qu'une aide internationale ait un effet durable en matière de développement et qu'elle permette de progresser vers une économie à bas niveau de carbone, c'est qu'elle débouche sur une création de richesse, notamment en améliorant la production agricole, en valorisant des ressources renouvelables locales, et que cette création de richesse permette une solvabilisation des acteurs économiques.

Il est nécessaire d'insister sur le respect des principes suivants :

- L'affirmation du lien fort entre les Contribution nationales, la conception de l'architecture financière et l'application d'un système MRV efficace à travers l'articulation entre la fonction d'interface ("matching") entre les financements et les besoins à couvrir. Il faut donc s'assurer de la faisabilité opérationnelle des propositions faites dans la négociation.
- La préférence pour des réponses "soft" (coordination souple, responsabilité partagée, volonté des acteurs) aux besoins identifiés plutôt que des réponses qui rigidifient les rôles des entités.
- La recherche de la complémentarité des acteurs financiers. L'architecture financière devra dynamiser et valoriser les collaborations entre acteurs.

2.3 / LA GESTION DES FINANCEMENTS DE TOUTES NATURES ET DE TOUTES ORIGINES

En termes de volumes de financement, le FVC, s'il aura un rôle moteur, ne représentera qu'une partie des financements afin d'éviter l'engorgement d'un système centralisé. Rappelons qu'il a été décidé de s'appuyer sur les multiples sources de financement, publiques nationales, multinationales et bilatérales, bancaires et industrielles, mais d'en augmenter l'efficacité par davantage de coordination.

Le niveau de financements disponibles requis pour la lutte contre le changement climatique est estimé à un montant au moins égal à celui actuel de l'Aide Publique au Développement (100 milliards de dollars annuels).

Les voies publiques, bancaires et privées par lesquelles les fonds de toutes natures transitent sont très éclatées, peu coordonnées et peu efficaces. Cette gestion doit être améliorée par des réformes institutionnelles qui augmenteraient sa légitimité auprès des pays donateurs et des pays receveurs.

Le débat sur le niveau des contributions des pays industrialisés est engagé en parallèle de la préparation du texte d'accord pour la Conférence de Paris. Les pays en développement qui, massivement, ont réalisé leur Contribution nationale sont dans l'expectative de la disponibilité des financements pour la finalisation des projets, puis leur mise en œuvre.

Évidemment, une réunion des financements uniquement sur base volontaire est également craint car risquant de donner beaucoup de pouvoir aux pays financeurs. Les attentes portent aussi sur une relative comparabilité des efforts entre eux.

Ce débat est compliqué par le fait que, depuis la conférence de Rio, les contributions volontaires n'ont jamais été à la hauteur des engagements pris. Les fonds constitués dans le cadre de la Convention et du Protocole n'ont jamais reçu les dotations promises et n'ont guère réussi à devenir opérationnels. Le fait que certains pays soient réticents à pourvoir à l'aide au développement et aux fonds de la négociation climat et insistent sur le rôle des mécanismes de marché alimente les inquiétudes

ESTIMATION DES FINANCEMENTS DÉJÀ MOBILISÉS

Selon les estimations de la CCNUCC, en 2007, l'aide publique pour l'environnement et le climat s'élevait à 103,7 milliards US \$ par an. Les financements climat transitent via :

- les mécanismes financiers de la CCNUCC –quelques centaines de millions de dollars par an- (Fonds pour l'Environnement Mondial, Fonds d'Adaptation, Fonds pour les Pays Les Moins Avancés, Fonds Spécial pour le Changement Climatique);
- les initiatives multilatérales: UN-REDD (10-20 millions par an), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), les Climate Investment Funds gérés par la Banque Mondiale (CIF), (Cool Earth Partnership du Japon, Climate and Forest Initiative, l'Initiative internationale sur le climat de l'Allemagne, le GCCA de la Commission Européenne ;
- les financements bilatéraux mis en œuvre par 22 agences de coopération bilatérales, principalement la JICA, la KFW, l'AFD, la BEI; l'estimation qui en a été faite en début d'année porte sur 89 milliards de décaissement en 2014, y compris des prêts à des conditions bancaires sans bonification d'intérêt.

L'OCDE a présenté début octobre une évaluation des financements publics de transferts nord-sud pour l'année 2014. Ils se montent à 61,8 milliards de \$. Cette estimation ne peut être rapprochée avec l'objectif des 100 milliards de \$ par an dans la mesure où il ne s'agit pas de financements additionnels par rapport à 2009 date pour laquelle, il n'y a pas de pointage fiable. Cette estimation de l'OCDE comprend les financements publics et les financements privés associés, mais pas les prêts bancaires nord-sud aux conditions du marché et les investissements privés des industries réalisés sans aucun soutien public. Néanmoins, ce montant contient une partie additionnelle. Ceux-ci ont par exemple augmenté de 9,6 milliards en 2014 par rapport à 2013.

La difficulté d'effectuer ses estimations pointe la nécessité de règles MRV extrêmement sérieuses sur les financements accordée et ceux reçus. C'est là l'un des points décisifs de l'accord de Paris.

Effectuer une estimation transparente, indépendante et reconnue par tous des contributions, par nature: dons, prêts avec bonification d'intérêts, prêts bancaires, investissements privés (entreprises, fondations, ONG, collectivités locales dans le cadre de jumelages...)

est vitale et doit être accessible avec un registre et une base de données. L'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique a élaboré un format centralisé d'enregistrement de l'aide publique au développement (CAD SNPC). Il constitue la plus grande base de données de l'aide publique au développement.

L'adéquation des financements proposés par rapport aux besoins

De nombreuses estimations des besoins de financement ont été produites, elles sont fort divergentes car fondées sur des méthodes différentes. Elles diffèrent notamment sur la prise en compte de coûts ou de surcoûts.

Les besoins financiers des pays en développement, selon les estimations retenues par la CCNUCC, seraient de l'ordre de 100 et 150 milliards de \$ par an à l'horizon 2030.

Chaque organisme financier est souvent spécialisé selon les types de financement: en dons, en prêts concessionnels, en refinancement du secteur bancaire, en finance carbone et en appel à des investisseurs privés. Or, les projets de terrain et plus encore les programmes complexes nécessitent de mixer ces divers types de financements. Il faut donc que l'architecture du Fonds Vert facilite ce mixage des types de financement en fonction des pays, des projets et des plans pour avoir le meilleur effet de levier possible.

La place des questions de financement dans le prochain accord

Des pays en développement demandent que les engagements financiers fassent l'objet d'objectifs globaux et individuels et être inclus dans un paragraphe spécifique dans le prochain accord ayant la même force juridique que les autres éléments de l'accord. A l'opposé de ces demandes, certains pays développés rejettent l'idée d'inscrire des objectifs pré-2020 et le détail des procédures de financement dans le nouvel accord.

Les différentes nouvelles sources possibles de financement

Plusieurs sources de financement ont été investiguées. Certaines sont techniquement tout à fait réalisables mais se heurtent à des désaccords profonds des pays et ne peuvent donc être généralisées :

- L'extension des prélèvements sur les mécanismes de flexibilité (MDP, MOC) ; elles ont été écartées par refus de création d'un "prélèvement automatique" sur les échanges par rapport aux pays industrialisés;

- Une taxation du transport aérien; l'absence de taxation du kérosène constitue une distorsion de concurrence par rapport aux autres modes de transport, mais cette taxation ne peut être décidée que dans le cadre de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale) qui y est hostile ;
- Une taxation du transport maritime; comme dans le cas précédent il s'agit de taxer le transport maritime selon ses émissions; l'instance compétente en est l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Une telle taxation présente deux biais: celui de peser fortement sur les pays exportateurs de matières premières et sur les pays isolés notamment les îles de l'Océanie, elle ensuit donc un refus ;
- L'affectation d'une taxe sur les transactions financière (TTF); celle-ci se heurte à une totale opposition de la part de certains pays dont l'économie s'est tournée vers la finance: États-Unis, Royaume-Uni et les pays dont la fiscalité sur les entreprises est très attractive.
- L'extension du marché du carbone, mais depuis quelques années la valeur du carbone s'est effondrée. Celle-ci est tombée à 9 € la tonne de CO2 sur le marché européen, principal contributeur au MDP, alors que pour avoir un réel effet de levier, il faudrait qu'elle soit de plus de 30 € et à terme de 100 €.

Le bilan des mécanismes Kyoto

Le Protocole de Kyoto a créé les "mécanismes de flexibilité" pour alors aider les pays Annexe 1 à atteindre leurs objectifs de réduction d'émissions :

- Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) permet aux pays industrialisés de financer des projets de réductions d'émissions dans un pays en développement tout en déduisant les crédits d'émission ainsi obtenus de leurs propres objectifs de réduction.
- Le Mécanisme de Mise en Œuvre Conjointe (MOC) permet aux pays industrialisés de cofinancer des projets d'atténuation dans les économies en Transition (pays de l'ex-URSS et de l'Europe orientale). Son principe est le même que le MDP.
- Le marché de permis d'émissions, sur le modèle du European Trading System (ETS), permet aux entreprises de réduire leurs émissions en revendant leurs permis inutilisés sur le marché à d'autres entreprises ne parvenant à réduire leurs émissions par rapport aux

quotas qui leur ont été fixés.

Les mécanismes de flexibilité apportent une réponse majeure à une question fondamentale nouvelle : Comment l'économie peut-elle prendre en compte des limites globales impératives à long terme de limitation des émissions de gaz à effet de serre dans un cadre ouvert de marché? En effet, l'économie de marché ne peut pas prendre en compte directement une contrainte globale et à long terme. Les mécanismes de Kyoto ont constitué ainsi une avancée considérable.

D'importantes conclusions sont à tirer de l'expérience des mécanismes de Kyoto depuis 2005 :

- Premièrement, un niveau de réduction effective des émissions moindre que prévu, du fait d'un effet d'aubaine, d'actions trop ponctuelles et de nombreux abandons de projets par surcharge du bureau exécutif du MDP.
- L'implication réelle du secteur bancaire a surtout découlé d'un attrait pour des produits financiers sophistiqués. Ainsi, chaque banque a créé un fonds climat, mais souvent à l'activité de faible ampleur.
- Les pays en ayant le plus besoin (notamment les pays africains) ont peu bénéficié du MDP à cause de la complexité des procédures et d'une insuffisance de capacité de montage de projets.
- Les coûts de transaction de ces mécanismes sont très élevés. Ils sont donc peu intéressants en dehors des grandes opérations industrielles.

L'expérience acquise révèle que :

- Le marché présentant des volumes élevés d'échanges de quotas est l'ETS européen couvrant les grandes installations industrielles, car bénéficiant d'une gouvernance forte (directive européenne avec capacité d'amende en cas de non atteinte des quotas).
- Les pays qui en ont bénéficié sont ceux à une forte capacité de montage de projets et offrant une sécurité juridique (les grands pays émergents).
- La faiblesse des engagements des pays pour la période 2012-2020 et le fait que beaucoup de pays industrialisés aient pris leurs engagements en dehors du cadre du Protocole de Kyoto s'est soldé par une telle baisse de la valeur du carbone (9€ la tonne de CO₂), qu'elle n'a plus réellement d'effet d'entraînement.

La prise en compte des prix des énergies dans un contexte instable

et défavorable

L'intérêt économique des actions d'atténuation dépend fortement du niveau du prix des énergies. L'année 2008 a été dévastatrice, avec à la fois un cours du pétrole qui a atteint des sommets en août (147 \$/bl), ce qui a contribué au déclenchement de la crise financière et économique mondiale, avec ensuite un effondrement des cours qui perdure dans un contexte actuellement avec un point bas à 40 \$/bl.

La coïncidence historique entre des prix élevés des énergies et la nécessité de lutter contre le changement climatique fait converger les rentabilités de court terme et les exigences écologiques de long terme.

Néanmoins, le fait que le prix du pétrole oscille selon une amplitude aussi imprévisible que large brouille les projections pour le futur. Cette inconstance n'annule ni la tendance à long terme vers des prix élevés des énergies ni la rentabilité des investissements à réaliser. Ainsi, les pays n'ont pas de rentabilité garantie des actions, ce qui n'encourage pas à l'investissement. Cette absence de prévisibilité rend nécessaire des engagements financiers publics et une adéquation au cas par cas entre modes de financement (APD, mécanismes de marché, fonds, partenariats public – privé). Cette excessive variabilité plaide probablement en faveur Des financements qui s'avèreront souvent rentables. Mais la volatilité des prix brouille les perspectives et empêche de prévoir une répartition fiable des modes de financement avec une mobilisation massive du secteur privé.

Ce débat a lieu en phase de crise inédite des finances publiques de beaucoup de pays développés. Ceux-ci après s'être fortement endettés voient leurs recettes fiscales chuter du fait d'une faible croissance économique et voient leurs déficits budgétaires se creuser rapidement. Ces difficultés rejaillissent sur la mise à disposition des financements nécessaires.

Une notion centrale, celle de filière

Une chaîne casse toujours par son maillon le plus faible. Ainsi, ce qui définit un développement réussi résulte d'abord de l'identification puis du renforcement des maillons fragiles (le besoin de l'utilisateur, le service ou la fourniture qui lui correspond, la technologie appropriée, la structuration des professions, la constitution d'un marché, la mise en œuvre des moyens de production). C'est une approche

que l'élaboration des Contributions nationales facilite largement. Les montages financiers doivent, ensuite, pour avoir un effet de levier maximal, être ajustés en fonction de l'économie des projets. Il convient donc d'élaborer une typologie des situations selon les filières.

Le débat sur les critères d'additionnalité

Déjà la Convention de Rio spécifiait dans son article 4.3 que les pays développés devaient fournir des fonds "nouveaux et additionnels". Au fil des textes de négociation, cette terminologie a été reprise sans pourtant que sa définition soit clarifiée. Maintenant que ces financements sont en cours d'être réunis et où se discute un cadre plus rigoureux de mesure, de rapport et de vérification des flux financiers, il est important d'en élucider les différentes conceptions. Et ce d'autant plus qu'il existe une méfiance des pays en développement à l'égard des promesses de financement non tenues par le passé.

Toutefois, il y a une difficulté intrinsèque à distinguer les projets qui concernent exclusivement le changement climatique, car un projet ou surtout un programme de lutte contre le changement climatique a des objectifs et des effets qui ne touchent pas seulement la diminution des émissions de gaz à effet de serre ou la capacité d'adaptation. L'adaptation au changement climatique recoupe certains domaines de la lutte contre la pauvreté mais aussi une meilleure conception d'infrastructures urbaines par exemple. Les projets d'atténuation s'inscrivent souvent, de par leur vocation à développer un secteur industriel moins émetteur en gaz à effet de serre, dans des programmes de développement économique. Comme il est difficile de déterminer ce qui touche exclusivement au changement climatique, il faut retenir des critères d'additionnalité qui facilitent l'appréciation des flux de financements.

La place respective des financements publics et privés

Une fois, mise en place l'architecture financière du Fonds vert pour le Climat, c'est sur les rôles respectifs de l'argent public et de l'argent privé des ressources de toutes natures et de toutes origines que se focalise le débat.

- Les pays les plus sollicités pour apporter des financements insistent sur l'importance du marché;
- Les spécialistes soulignent que les actions de structuration, de préparation des filières ne pourront pas être prises en charge par

le privé; il en est de même pour beaucoup d'actions d'adaptation et de certaines filières;

- Les pays demandeurs exigent des ressources stables et pérennes, essentiellement d'origine publique;
- Les pays aux besoins les plus urgents et importants sont favorables par pragmatisme à des sources privées car les ressources publiques ne suffiront pas;
- Il faut également constater que la prise en compte des financements venant du secteur privé sont difficiles à comptabiliser car de l'ordre de la décision des entreprises et des banques.

L'échelle de priorité entre intervention publique et intervention privée

Les différents instruments publics et privés peuvent être articulés de façon complémentaire. Dès lors le débat se simplifie :

- Certaines actions obligatoires par leur caractère structurant et sans quantification préalable des réductions d'émissions potentielles doivent être soutenues par l'aide publique;
- Le financement par le privé des actions rentables qu'il sait mener avec succès est prioritaire;
- Entre ces deux modes de financement, un éventail de situations existe qui, en fonction des capacités de pays, rendra nécessaire dans des proportions variables l'usage de crédits publics ou à intérêt bonifié facilitant l'utilisation de crédits privés.
- Ces clarifications apportées, il convient d'analyser les caractéristiques, les atouts et les inconvénients correspondant à ces ressources financières.

Les conditions d'engagement du secteur privé

- Le projet doit être rentable, le cas échéant, une intervention publique doit compenser le gap (subvention, ou bonification d'intérêt) ou faciliter les premiers financements pour permettre une participation privée d'ampleur suffisante;
- Une demande de garantie de stabilité du cadre institutionnel et législatif des politiques nationales doit être apportée;
- Le montage financier doit être prévisible sûr au plan juridique; le secteur privé ne peut intervenir à partir d'un montage financier trop

incertain ;

- La confiance des différents acteurs dans les projets (maîtres d'ouvrage, professionnels, financiers, consommateurs,...) doit être réunie;
- Il faut des infrastructures politiques et administratives d'un niveau suffisant, fiable et transparent.

Ainsi, l'investissement privé doit être attiré par des cadres structurés de développement des filières techniques (identification de projets, transferts de technologies, formation des compétences, crédits d'amorçage, politique industrielle, capacité de maintenance). La conclusion de ce qui précède est paradoxale et à contre-pied des idées reçues: l'engagement de l'investissement privé est en quelque sorte proportionnel à l'engagement public dès lors que celui-ci est nécessaire pour conforter les conditions d'investissement dans les PMA et les pays vulnérables. Mais pour renforcer ce lien, il faut que l'investissement public donne, chaque fois que possible, la priorité aux montages financiers privés pour épargner l'argent public (produit précieux des impôts) et en orienter le plus possible vers des fonctions que le marché ne prend pas en charge.

Le mixage des ressources financières

Face au volume des besoins et de leur diversité, intrinsèquement liés au processus de développement lui-même, aucune réponse planifiée, centralisée et monolithique ne sera satisfaisante. Seule une approche collaborative et mettant en relation une diversité d'acteurs et de sources financières publiques et privées sera à la hauteur. Celle-ci doit assurer une complémentarité des acteurs financiers internationaux, nationaux, multilatéraux ou bilatéraux, spécialisés ou non.

Puisque l'efficacité consiste à mêler aide publique et partenariat privé, le système choisi doit être capable de réunir des fonds de nature diverse: fonds publics sous forme de don, de prêt, d'investissements industriels et bancaires et provenant de mécanismes de marché.

Le mixage des fonds présente alors une double qualité: démultiplier les ressources et orienter les fonds au mieux des besoins. La part publique sert alors de garantie pour réduire le risque pour l'argent privé et donc l'attirer, car le problème croissant des pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables, c'est que l'investissement les fuit. Cette gestion multi-sources de financement devra

favoriser les solutions innovantes de coopération entre acteurs. Certaines sont déjà testées, comme par exemple :

- la mise en place de "pooling" de ressources entre institutions financières ayant un effet de levier sur les fonds mobilisés;
- une harmonisation des critères de montage de projet et de simplification des procédures d'instruction et de mise en œuvre, de partage du risque et d'accélération de la rapidité de mobilisation des fonds; elle est en cours entre banques de développement à travers leur groupement, l'IDFC;
- le développement des délégations de gestion entre organismes d'exécution des financements afin d'en simplifier l'accès.

Exécution des financements et gestion de l'aide publique au développement

L'aide publique au développement est essentiellement assurée par des banques de développement (Banque Mondiale, banques régionales de développement, banques ou agences nationales spécialisées -AFD, KfW, USAID, Europe Aid...-). Celles-ci recherchent un effet de levier maximal en mobilisant leur capacité bancaire en prêts plus ou moins bonifiés pour générer les financements les plus massifs possibles. Elles ont donc déposé pour la plupart leur demande d'accréditation auprès du Fonds Vert pour intervenir en complément. Pour des raisons de recyclage de leur encours financier, elles ont tendance à privilégier l'atténuation des émissions par rapport à l'adaptation. Le groupement de ces 22 banques de développement au sein de l'IDFC a affiché un financement global (y compris les financements privés associés et la part d'autofinancement des pays bénéficiaires de 89 milliards d'euros en 2014. Ce chiffre est plus élevé que celui du rapport récent de la Banque Mondiale car ce dernier n'inclut pas l'autofinancement des pays et de la totalité du secteur privé.

Un risque de déplacement vers le climat de l'essentiel de l'aide publique au développement

Il apparaît clairement un risque de transfert des diverses priorités de l'aide publique au développement vers la priorité climat au détriment d'enjeux jugés moins urgents. Pour contrer cet effet, le débat sur le développement durable avec la réunion d'Addis-Abeba mi-juillet, sur son financement sera d'autant plus essentiel. Néanmoins,

il est clair que les priorités de financement en direction de l'efficacité énergétique, la qualité de construction, la valorisation des énergies renouvelables, d'un accès à l'eau et d'une agriculture adaptée au climat constituent en elles-mêmes des moteurs de développement.

Les 0,7% d'APD par rapport à leur PIB pour les pays en développement

Les pays en développement demandent aux pays industrialisés de mettre en œuvre leur promesse de reverser 0,7% de leur PIB pour l'APD (à l'heure actuelle, la contribution moyenne s'élève à 0,35%) et de verser en sus des fonds suffisants pour financer l'adaptation et l'atténuation. Cet engagement n'a pas été tenu en dehors des pays scandinaves et du Royaume Uni, alors que les financements pour le changement climatique devaient être nouveaux et additionnels.

Un pointage sincère des financements nécessite la tenue d'un registre assurant la traçabilité des versements effectifs et évitant que l'aide au développement ne déserte les autres priorités des pays.

Le financement perçu comme un fardeau de la part des pays développés

La mobilisation de financements pour lutter contre le changement climatique est davantage perçue comme un fardeau pesant sur les économies que comme un moyen d'en accroître la productivité par une meilleure efficacité énergétique. La négociation internationale, portant essentiellement sur l'adoption d'objectifs politiques, de règles juridiques et de processus institutionnels n'accorde pas assez d'attention aux bénéfices de la lutte contre le changement climatique: la réduction des dépenses d'énergie des consommateurs, les gains de productivité industrielle, la réduction d'importations de matières premières et d'énergie, l'amélioration des méthodes agricoles et surtout la création d'emplois.

Il faut bien reconnaître en la matière un manque de culture économique partagée de beaucoup de négociateurs:

- La dotation des fonds et les autres interventions financières sont perçues comme des dépenses à fonds perdus, alors que les investissements dans l'efficacité énergétique sont parmi les plus productifs possibles, et constituent des moteurs de relance économique mondiale.
- La demande légitime d'implication du secteur privé ne sera pas

possible en cas de recul généralisé des interventions publiques mais serait à l'inverse stimulée par des interventions publiques.

- Un développement des pays du sud serait un moteur pour toute l'économie mondiale, y compris pour les pays industrialisés qui y trouveront des marchés pour leurs exportations d'équipements.
- Les apports du rapport Stern de 2007, concernant un coût de l'inaction dépassant celui de l'action, ont été acceptés. Mais ces coûts ne se situent pas dans les mêmes échéances et ne sont pas à la charge des mêmes acteurs. Cette prise de conscience n'a donc pas généré de comportement d'anticipation.

Le changement climatique reste assimilé par un grand nombre d'acteurs à une source de surcoût et de perte de compétitivité économique. Ces bénéfices économiques d'une meilleure efficacité énergétique par les mesures d'atténuation sont insuffisamment considérés comme un atout. Certes, la crise économique et les variations erratiques du prix du pétrole ont brouillé les cartes. Mais tant que la difficulté de la lutte contre le changement climatique reste abordée sans prendre la mesure des opportunités sous-jacentes il sera difficile de faire bouger les positions. Les pays développés doivent s'engager rapidement dans cette transition, leurs infrastructures énergétiques dont beaucoup datent du premier choc pétrolier, étant à remplacer.

Il importe donc de réaliser des travaux de prospective précis, quantifiés à l'instar de ceux de "Deep Decarbonization Pathways Project" exposé plus haut qui démontrent le contraire et qui présentent ces transformations d'un point de vue économique et social. Chiffrer les investissements et les réductions de coûts de la transition est indispensable pour s'engager dans un développement sobre en carbone. De telles avancées font actuellement grandement avancer l'état d'esprit des décideurs, des entreprises et les collectivités publiques. Les choses bougent aussi du fait que des financements sont dégagés.

Articulation APD et financement climat

Bien que la plupart des actions de lutte contre le changement climatique impactent sur le développement, les financements du climat et du développement continuent à avoir des justifications différentes et suivent des processus parallèles :

- L'aide publique au développement (APD) trouve sa justification dans

des préoccupations d'équité, de solidarité, de recherche de paix et de justice sociale. Elle a une motivation économique en facilitant le développement des pays et leur accès aux échanges. Idéalement, l'APD doit se situer davantage dans l'intérêt direct du receveur que du donateur. L'histoire de l'APD montre que son évolution est en fait souvent liée à celle de la géopolitique Nord/Sud.

- La lutte contre le changement climatique implique un lien plus direct et plus fort entre les donateurs et les receveurs. Comme les effets des émissions de gaz à effet de serre n'ont finalement aucun lien avec la localisation géographique des émissions, toute réduction des émissions, où que ce soit sur la planète, présente les mêmes effets bénéfiques pour stabiliser le climat. Réaliser cette réduction d'émissions à partir d'un financement international est donc autant bénéfique pour le pays donateur que pour le pays receveur. En cela, la lutte contre le changement climatique est la première question à solidarité obligatoire de l'histoire humaine, parce qu'à bénéfice partagé. Un bien public global en somme. En revanche la justification des financements d'adaptation, basée en partie sur la responsabilité historique des pays développés dans les émissions ayant conduit au changement climatique a une justification semblable à l'APD.

2.4 / L'ÉTAT DE MOBILISATION DES FINANCEMENTS POUR ATTEINDRE LES 100 MILLIARDS DE \$ POUR 2020

Mi-novembre, l'état de la mobilisation des financements exprimés donne le résultat suivant :

Le Fonds Vert pour Climat

10,2 milliards de \$ ont été rassemblés fin 2014 pour la conférence de Lima. Ont exprimé leur intention de participer à ce tour de table (en milliards de \$) :

Les financements annoncés par les pays

L'Allemagne (doublement), Royaume Uni (5,8), Suède, Luxembourg (0,12), Commission Européenne (2), Norvège, Suisse, Nouvelle-Zélande, Japon, Canada et France (5), Pays-Bas (0,2), la Chine (3).

Les États-Unis ont annoncé leur intention de cibler leur financement vers le Fonds PMA.

Il faut a minima réunir 255 millions de \$ pour traiter la totalité des dossiers en instance auprès du Fonds PMA.

Les financements climat des banques multilatérales ainsi les banques régionales de développement

La Banque mondiale (16), la Banque Asiatique de Développement (6), la Banque Africaine de Développement (5), la BERD (2), la BEI...

Les banques et investisseurs privés

De nombreuses initiatives sont en cours sans connaître les montants précis, du fait que les financements seront dégagés dans le cadre de l'instruction de projets.

Il reste à ce stade difficile à la fois de distinguer les financements réellement additionnels et de connaître de façon précise la nature de leur concours (don, prêts concessionnels ou non).

3 / THÈMES TECHNIQUES ET OUTIL DE COMPRÉHENSION DE L'ACCORD

1 / Les fondements d'un accord à conclure à Paris

Il s'agit ici d'aborder les points principaux que va aborder cet accord après ceux qui précèdent : l'adaptation et les pertes et préjudices.

1.1 / L'ADAPTATION

1.1.1 / L'inclusion de l'adaptation dans les contributions et l'accès aux financements

La conférence de Lima avait été essentiellement consacrée à l'inclusion de l'adaptation dans le contenu des Contributions nationales ainsi que de l'inclusion dans les financements. La décision finale en a retenu la nécessité. Toutes les Contributions des pays émergents et des pays en développement y ont ensuite fait référence. Les pays développés quant à eux traitent le sujet à travers les Plans Nationaux d'Adaptation sur leurs financements propres et ont donc concentré leur Contribution sur la réduction des émissions.

La part des financements consacrée à l'adaptation

L'analyse des financements consacrés à l'adaptation a été seulement de 15% selon l'étude rendue par l'OCDE début octobre lors de la réunion de Lima sur le financement, alors que les discussions entre les pays ont depuis un an porté sur la nécessité d'un financement à parité entre l'atténuation et l'adaptation.

Les 8 premiers projets décidés en novembre 2015 portent surtout sur l'adaptation: (Pérou, Malawi, Sénégal, Bangladesh, pays d'Afrique de l'est, Maldives, Fiji, pays d'Amérique latine et de la zone Caraïbe) – pour 168 millions de \$ de la part du Fonds Vert, avec un investissement total de 624 millions de \$.

1.1.2 / La difficulté d'appréhender ce que recouvre l'adaptation

Le texte de négociation comprend une partie importante n'abordant pas explicitement l'étendue du champ concerné par l'adaptation. En conséquence, le texte l'aborde essentiellement en termes de procédure et de besoin de planification.

La spécificité des besoins d'adaptation est qu'ils sont très spécifiques pour chaque territoire et qu'il ne peut donc pas y avoir de critère généralisables.

Pour la bonne compréhension, il est ici utile de souligner des points essentiels :

L'eau, l'agriculture et la foresterie

Les secteurs les plus concernés sont :

- L'accès à l'eau notamment dans les pays tropicaux (constitution de réserves, réduction des pertes de distribution...),
- L'adaptation de l'agriculture (changement de pratiques agricoles, variétés de plantes résistantes à la sécheresse, prévisions météorologiques),
- Protection des écosystèmes et de la biodiversité,
- Modification des plantations forestières.

Les politiques urbaines et les infrastructures

Cela inclut notamment :

- Les règles d'urbanisme pour éviter de risques d'inondation,
- La réhabilitation des bâtiments pour éviter les surchauffes dues aux canicules,
- La réduction de la vulnérabilité des infrastructures de transport...

La protection des côtes basses

Cela concerne à la fois, les îles basses, les zones côtières, les deltas et les berges des fleuves souvent occupés par des grandes villes.

Les mécanismes d'alerte et de protection des populations

- La protection des populations dépend largement de leur formation pour accroître leur vigilance et avoir les bons gestes qui sauvent et adopter des attitudes de solidarité collective;
- La qualité d'organisation des pouvoirs publics: planification, orga-

nisation des institutions et des secours;

- Parmi les initiatives qui seront débattues lors de la CdP de Paris le programme CREWS (Climate Risk an Early Warning System Initiative - Initiative concernant le risque climatique et l'alerte précoce).

1.1.3 / Pertes et préjudices

La conférence de Varsovie a introduit un chapitre complémentaire qui est la nécessité de financements pour les pertes et les préjudices subis par les pays les plus vulnérables, notamment les plus pauvres.

L'émergence de la prise en compte des pertes et préjudices en complément des actions d'adaptation

La Convention de Rio et les décisions de la CCNUCC prévoient des obligations pour toutes les parties afin d'atténuer leurs émissions, et intègrent la nécessité de s'adapter aux impacts des changements climatiques. Néanmoins les mesures d'adaptation ne suffiront pas pour être à l'abri de dommages et de préjudices graves pour les pays, qu'ils découlent événements climatiques soudains (inondations, tempêtes, sécheresses...) ou des processus lents mais irréversibles (montée des eaux, pertes de biodiversité...). De plus, toutes les actions d'adaptation ne pourront pas être rapidement réalisées du fait de moyens financiers et techniques limités. Par conséquent, les changements climatiques induiront nécessairement des dommages qu'il ne sera pas possible d'éviter par l'adaptation et l'atténuation mais qu'il faudra prendre en charge notamment dans les pays les plus vulnérables.

Dans le "plan d'action de Bali" de 2007, un appel avait été lancé pour élaborer des stratégies et des méthodes pour répondre aux pertes et préjudices subis par les pays les moins développés.

C'est à la CdP de Cancun (2010) que la formulation pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques que fut inscrite dans l'agenda de la CCNUCC. Il s'agissait de trouver des recommandations sur des mécanismes ou démarches permettant d'y remédier. La décision de la CdP "reconnait la nécessité de renforcer la coopération et l'expertise internationales afin de comprendre et de réduire les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, y compris les incidences des phénomènes météorologiques extrêmes et des événements à évolution lente".

Il est aussi précisé que les événements lents recouvraient “l’augmentation du niveau de la mer, des températures, l’acidification des océans, la fonte des glaciers et les impacts associés, la salinisation, la dégradation des terres et des forêts, la perte de la biodiversité et la désertification”.

La question des pertes et préjudices est ensuite devenue lors de la CdP 19 de Varsovie un point politique essentiel dans la perspective d’un nouvel accord à conclure en 2015.

La définition des termes pertes et préjudices

Les pertes désignent les impacts négatifs qui ne peuvent pas être réparés ou restaurés (perte d’une source d’eau du fait de la désertification par exemple).

Quant aux préjudices, ils prennent en compte les impacts négatifs qui peuvent être restaurés ou réparés. Il s’agit par exemple l’endommagement de toiture de bâtiments, etc.

Les pertes et préjudices résultent donc de dommages dus aux changements climatiques qui n’ont pas pu être évités malgré les efforts d’atténuation, de prévention et d’adaptation.

La prise en compte des pertes et préjudices concerne à la fois celles et ceux liés à des événements à court terme et celles et ceux potentiels qui surviendront dans le futur, en particulier, si les actions de lutte contre le changement climatique s’avèrent insuffisantes.

Cette question des pertes et préjudices recouvre en pratique quatre dimensions

La mise en place d’un mécanisme assurantiel

Les compagnies d’assurances voient une forte croissance des coûts des sinistres liés à des événements climatiques notamment sur les bâtiments, les infrastructures, les modes de transports et l’agriculture. Ce constat porte essentiellement sur les pays développés là où les systèmes d’assurance sont développés. Or ce sont les pays en développement qui sont à la fois les plus frappés, qui sont les moins assurés et qui disposent des plus faibles moyens pour reconstruire après catastrophe.

Depuis Bali en 2007, l’appel de la CCNUCC prévoyait déjà des assurances comme outils de réponse aux pertes et préjudices liés aux changements. Cet appel a rencontré largement l’adhésion des pays les moins développés. Le groupe Afrique qui est regroupe le plus

grand nombre de pays vulnérables aux changements climatiques, souhaite la mise en place de mécanismes assurantiels comme réponse adéquate à la question des pertes et préjudices.

D’où l’idée de mettre en place un mécanisme d’assurance dont le financement pourrait, pour partie, être pris en charge par les pays développés, notamment pour ce qui concerne les pays les plus vulnérables en lien avec les grandes compagnies de réassurance. L’Allemagne travaille activement à la mise en place d’un mécanisme de ce type.

Le renforcement des capacités

Le moyen à court le plus important de réduction des pertes et préjudices est l’éducation, l’information et surtout le renforcement des capacités. La mise en place de système d’alerte précoce, la formation des citoyens sur les bonnes attitudes à avoir en cas d’événement brutal, l’attention aux personnes fragiles, sont autant d’actions qui pour des coûts réduisent considérablement le coût humain et les souffrances provoquées par les catastrophes climatique. C’est donc un champ essentiel de renforcement des capacités, notamment au niveau des collectivités locales.

La prise en compte des pertes et préjudices non économiques

Les catastrophes soudaines ou lentes n’ont pas que des conséquences économiques, elles ont aussi des conséquences sociétales lourdes avec un préjudice moral : déracinement, migrations, perte de propriété, perte de traditions et/ou de pratiques culturelles...

Évidemment la transcription des pertes et préjudices de nature sociétale, morale ou émotionnelle, en termes financiers est d’une complexité extrême. Leur évaluation selon un souhait de réparation vis-à-vis des personnes ne peut être qu’approximative. Tout cela pose de lourdes questions d’équité.

La prise en charge juridique de préjudice

Les pertes et préjudices sont aussi abordées en termes de justice sociale et de bien être humain, cela donc pourraient déboucher sur des responsabilités pénales. Le débat sur les pertes et préjudices a mis en évidence des oppositions très fortes de la part de pays inquiets d’une dérive vers des procédures juridiques en responsabilité, alors que celles-ci sont collectives et des plus partagées. Une telle évolution pourrait bloquer gravement tout accord international.

Les pertes et préjudices dans l'Accord de Paris

Dans la proposition de texte d'Accord, la question des pertes et préjudices est abordée à travers le mécanisme international adopté à Varsovie. L'article 5 de l'accord contient des propositions de procédure, avec la mise en place de travaux d'experts, sans préciser de champ d'application concrets. A noter toutefois, la mention d'une coordination concernant les déplacements de populations provoqués par les impacts extrêmes du changement climatique. Des éléments plus précis figurent dans le projet de décision : la mise en place de systèmes d'alerte, la nécessité de plans de gestion des risques, la nécessité d'approches territoriales, la nécessité de transparence sur les transferts de risques, les déplacements et les migrations de populations et la planification de leur relocalisation.

4.2 / LES QUESTIONS ÉCONOMIQUES ESSENTIELLES QUI NE SERONT PAS DÉFINITIVEMENT TRANCHÉES DANS L'ACCORD DE PARIS

Il est très difficile de se situer par rapport à la négociation qui s'engage sur le texte d'Accord pour Paris. En effet, de nombreuses questions que l'on penserait y voir, n'y figurent pas.

Et il ne s'agit pas de questions de moindre importance :

- L'affectation d'une valeur au carbone pour hausser le coût des émissions de gaz à effet de serre,
- La suppression des subventions aux combustibles fossiles,
- La non exploitation des ressources nouvelles de combustibles fossiles avec l'orientation en contrepartie des investissements vers d'autres filières,
- Le renforcement des pouvoirs des Nations Unies pour progresser dans le sens d'un accord juridiquement contraignant.
- Il s'agit essentiellement de questions qui ne peuvent être adoptées par les Nations Unies qu'à la condition qu'il y ait unanimité entre tous les pays, avec ensuite une application coordonnée, homogène et simultanée.

Or un tel accord sur chacun de ces quatre points est totalement hors de portée pour la conférence de Paris du fait de l'opposition régulièrement réitérée par des pays. D'ailleurs, il s'agit là de questions qui sont du ressort de décisions parlementaires, si ce n'est de la consti-

tution des pays (pour le 4^{ème} point).

En cas d'absence d'unanimité, ce sont là des décisions qui ne peuvent être décidées dans le cadre du mandat de la CCNUCC et même de l'assemblée générale des Nations Unies, car au-delà du cadre de sa Charte fondatrice.

En conséquence, ces questions majeures sont de fait sorties des négociations dans le cadre d'un accord juridique à conclure à Paris.

1.2.1 / La fixation d'un prix du carbone au plan international

Une telle fixation d'un prix de carbone pose de questions très difficiles.

Cela concrètement peut résulter soit de décision fiscale (taxe carbone) ou à un système international d'échange de quotas.

L'idée d'un prix du carbone est plaidée par un grand nombre d'économistes. L'idée est logique car il faut accroître le prix de ce qui doit être réduit: la pollution et l'émission de gaz à effet de serre, et réduire le coût de ce qui doit être abondant: l'emploi.

Mais l'un et l'autre et des deux instruments proposés posent des problèmes guère solubles:

- Comment appliquer une même valeur du carbone à des pays dans le monde qui connaissent de tels écarts de richesse?
- Un l'intérieur de chaque pays, une valeur même élevée du carbone sera presque insensible pour les plus riches alors qu'elle sera difficilement insupportable pour les plus modestes;
- La sensibilité à la valeur du carbone est très variable d'un secteur économique à l'autre: très sensible sur les industries lourdes et les biens de première nécessité, réelle pour le chauffage et finalement beaucoup plus faible sur les transports; ces secteurs ne peuvent avoir la même valeur du carbone;
- Les pays producteurs de combustibles fossiles notamment ne veulent pas d'une taxe carbone ou de tout autre mécanisme de fixation d'un prix du carbone. C'est aussi le cas de l'idée d'une taxation aux frontières en fonction du degré d'implications dans la lutte contre le changement climatique rejetée par les pays émergents, car assimilée à du protectionnisme.

Pour le moment, des taxes carbone existent dans différents pays avec une montée en puissance très graduelle afin de permettre à chacun de s'adapter au fil du temps. Une telle taxe pourrait être appliquée en Europe dans le cadre d'ailleurs d'un alignement progressif des fiscalités existantes.

Au titre de cette instauration d'une valeur du carbone plusieurs approches plus ponctuelles ont été testées ces dernières années. Et ont échoué pour le moment. Il s'agit de la taxation du kérosène pour l'aérien et du fioul pour le transport maritime.

L'approche fiscale est parfois appliquée par des biais qui cherchent à éviter des effets inégalitaires, c'est par exemple le cas de la mise en place d'une taxe sur les transactions financières qui a été acceptée par 11 pays de l'Union Européenne, mais farouchement rejetée par le Royaume-Uni et les États-Unis.

Cette question de la valeur du carbone sera donc abordée d'une façon volontaire par les pays et les entreprises sans être gravée dans un accord de nature juridique.

1.2.2 / La suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles

Alors que la lutte contre le changement climatique implique de se désengager vers le milieu du siècle des combustibles fossiles, ces sources d'énergie continuent d'être fortement subventionnées.

En fait, il existe deux formes très différentes de subventions aux combustibles fossiles :

- Celle interne aux pays développés, afin de soutenir des secteurs d'activités ainsi que les activités de recherche,
- Celle dans les pays en développement, à finalité essentiellement sociale. Dans beaucoup de ces pays, les subventions pour diminuer le coût des carburants et de l'électricité constituent avec celles d'autres produits de base essentiels un moyen d'accès aux biens vitaux pour les populations les plus modestes.
- Les difficultés rencontrées s'apparentent à celles du point précédent et se traduisent par des blocages multiples.

1.2.3 - La non exploitation de ressources nouvelles de combustibles fossiles

La 3^{ème} question n'est pas plus simple. Il est politiquement et juridiquement impossible de refuser, à des pays ou à des entreprises internationales, la réalisation d'investissements pour exploiter de nouvelles ressources de pétrole, de charbon ou de gaz. D'ailleurs, il est impossible de définir un critère équitable (autre que le risque environnemental mis en évidence pour les gaz de schistes) pour dans certains cas faire obstacle à l'exploitation de ces nouvelles ressources et dans d'autres cas ne pouvoir rien dire à des pays ou à des entreprises qui exploitent leurs ressources existantes sans contrainte et qui en plus ne progressent pas dans le sens d'une diversification économique et énergétique.

Ces questions ne pourraient progresser qu'à travers une réforme profonde des Nations Unies avec une intégration de l'Organisation Mondiale du Commerce. Les difficultés actuelles ne pourraient juridiquement résolues qu'à travers un accord avec l'OMC dans une négociation de régulation internationale mais celle-ci ne comprend pas tous les pays, puisque si cette organisation comprend 161 membres, cela n'est pas la totalité des membres des Nations Unies. L'OMC dispose seule du pouvoir des amendes aux États sur des infractions à partir de décisions gouvernementales par rapport à ses règles de libre concurrence sans tenir compte des intérêts supérieurs de l'humanité, notamment le changement climatique.

1.3 / LA CONCLUSION D'UN ACCORD JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT ASSORTI DE SANCTIONS GRADUÉES

Alors que les trois premières questions portent sur des pouvoirs de nature économique et fiscale que n'ont pas les Nations Unies, la 4^{ème} question est de nature purement politique et juridique.

Le système des Nations Unies repose depuis le traité de San Francisco de 1945 sur le principe des souverainetés nationales. Les Nations Unies ne peuvent faire adopter quelque décision que ce soit et obliger un pays même totalement minoritaire à l'appliquer. Or la décision de la conférence de Durban de 2011 sur l'adoption "d'un protocole, d'un accord juridiquement contraignant ou un texte ayant une force légale" est restée sur ce point d'un flou absolu, alors que

d'autres points décisifs avaient été tranchés (la nécessité de respecter un réchauffement contenu en dessous de 2°C, de fixer des objectifs pour 2030 en cohérence avec un objectif pour 2050 et d'où la nécessité de mobiliser tous les pays ainsi que tous les acteurs économiques. La dernière des trois définitions des options juridiques susmentionnées est réellement floue.

Il faut à ce stade revenir aux facteurs de base parfois historiques. Les relations internationales d'aujourd'hui ont été fondées il y a près d'un demi-millénaire. En non pas changé depuis. Elles ont été fixées par le traité de Westphalie de 1648 pour mettre fin à un siècle et demi de guerres de religion en Europe en déterminant que les relations internationales devaient être assises sur le respect de la souveraineté nationale. Les Nations Unies essaient aujourd'hui d'organiser les relations internationales, tout en respectant cette règle inchangée.

1.3.1 7 La solution retenue dans le cadre du Protocole de Kyoto

La difficulté, c'est qu'aujourd'hui, ce traité s'avère dépassé notamment par la question du changement climatique. En effet, la somme des intérêts nationaux ne donne plus l'intérêt général supérieur de l'humanité toute entière. Il faut que des règles nouvelles soient progressivement élaborées afin que les engagements de tous les pays convergent bien vers intérêt général supérieur de l'humanité tout entière.

L'enjeu, c'est celui du respect des engagements pris. Si l'on ne fait pas en sorte que les engagements pris dans le cadre d'un accord international soient effectivement tenus, non seulement on ouvre vite la porte à une perte totale de crédibilité des accords internationaux, mais en pratique on incite les pays à plus facilement signer des accords, sachant qu'ils ne les respecteront pas. C'est un phénomène qui peut ensuite faire vite boule de neige. Un tel laxisme conduirait à une crise grave avec d'une part des instances internationales et des politiques d'État totalement délégitimées et d'autre part des opinions publiques qui se radicaliseraient car frappées par des catastrophes de plus en plus graves.

C'est pour éliminer ce risque que progressivement a été posée lors du Protocole de Kyoto la notion d'un accord juridiquement contraignant.

Or, les Nations Unies ne disposent d'aucun pouvoir de sanction à l'encontre des États sur le non application de politiques décidées collectivement, y compris la fixation d'amende.

Il a donc fallu trouver une autre voie utilisant les règles existantes.

Le protocole de Kyoto contient une disposition pour obliger les pays à rattraper ultérieurement les dérapages d'émissions qu'ils auraient effectués sur une période. C'est-à-dire que les quantités de tonnes émises en trop par un pays par rapport à ce qui était convenu sur un certain laps de temps, devraient être réduites ensuite dans la période d'engagement suivante. Non seulement en sus de ses objectifs nouveaux alors définis, mais en plus affectés d'un "taux de restauration" de 30%, constituant une pénalité.

Il s'agit donc là d'une forme d'amende, mais pas en argent, en tonnes de gaz à effet de serre supplémentaires à réduire.

Ce dispositif a été adopté à Kyoto par tous les pays, États-Unis compris.

L'inapplicabilité pratique des modes de sanction du Protocole de Kyoto

Quand a été dépassée la date de fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (1990-2012), étaient déjà en phase finale de décision le niveau des engagements des pays développés pour la période (2013-2020).

Or comme précédemment, ce fut aux pays eux-mêmes de fixer leur propre niveau d'engagement. Qu'ont donc alors fait les pays dont les émissions constatées sur la période 1990-2012 dépassaient largement le niveau de l'engagement souscrits?

- D'abord, ils ont exprimés leurs objectifs de réduction d'ici 2020 en prenant pour point de départ leur niveau réel d'émission à une date qui les arrangeaient (souvent 2005 et plus 1990). Et cela sans intégrer un rattrapage quelconque et sans tenir compte du taux de restauration. Et personne ne leur a fait reproche.
- Ensuite, ces objectifs de réduction ont été souscrits en dehors du Protocole de Kyoto sous forme de "promesses" et n'ont plus "d'engagements". Ils se sont ainsi alignés sur les États-Unis, non signataires du Protocole de Kyoto. C'est le cas du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et du Japon.

Les difficultés d'intégration dans le nouvel accord d'un caractère juridiquement contraignant

Elles sont les suivantes :

- De nombreux pays développés ont gravement dérapé vis-à-vis de leurs engagements de Kyoto, ce qui les a conduit pour la période 2013-2020 non plus à inscrire un engagement de rattrapage supplémentaire mais à l'inverse à minorer leurs engagements futurs. On dérive ainsi des dispositions du Protocole de Kyoto vers un laxisme qui débouche sur des écarts de trajectoires d'émission de plus en plus grands. Non seulement, les prises d'engagement ne sont plus conformes à un critère élémentaire d'équité, mais la quantité de gaz à effet de serre émise en trop est devenue pour certains pays considérable et difficilement rattrapable à court terme.
- Le mécanisme de pénalisation prévu dans le Protocole de Kyoto – l'application d'un taux de 30% de réduction d'émissions à prendre en charge lors de la deuxième période d'engagement en cas de d'insuffisance de résultat sur la première période d'engagement – s'est avéré ainsi inopérant.
- La cause du rejet du Protocole de Kyoto par les États-Unis est l'inscription dans celui-ci de l'article donnant au respect des engagements une disposition incluant un caractère juridiquement contraignant. Le refus de traités internationaux assortis de sanction est une constante de la politique américaine, quel que soit le sujet. Les difficultés politiques internes des États-Unis (refus du Congrès de voter des lois sur l'énergie et le climat, y compris pour la politique nationale du pays), ne peuvent faire envisager une ouverture proche d'évolution. Les élections de début novembre 2016 sont programmées 3 jours avant la conférence de Marrakech, donc lors de la conférence qui suivra celle de Paris, le nouveau président élu ne sera pas entré en fonction. Donc pas de perspective d'avancée alors sur ce point.
- Or, plus les pays présentent des trajectoires s'écartant de leurs engagements, plus les dispositifs de contrôle du respect des dispositions du respect des engagements assortis de sanction conditionnent la crédibilité du système. Ce qui précède met en évidence, que plus les écarts de résultats effectifs de réduction des émissions vont se creuser, moins il y aura d'équité, plus les négociations deviendront tendues, plus un cadre juridique robuste deviendra indispensable.

La décision de la Conférence de Durban réintroduit ce principe en formulant 3 options : **"un nouveau protocole, un accord juridiquement contraignant ou un texte ayant force légale."** Mais la solution à cette question n'est toujours pas trouvée. Les États-Unis et probablement d'autres pays, invoquant la souveraineté nationale, vont vouloir s'y opposer. Et il n'y a aucun mécanisme de décision international ou d'arbitrage qui puisse le leur imposer. Donc sans unanimité, aucune décision d'adoption d'un cadre juridiquement contraignant ne peut être prise.

Contrainte ou cohésion ?

Depuis le début des années 2000, plus les tensions s'accroissent dans le monde sur de nombreux sujets, plus l'invocation de la règle, des contraintes s'amplifie ainsi que les mesures de contrôle et de sécurité. Il faut s'interroger sur ce que cela signifie.

Demander la contrainte, c'est forcer l'autre à faire ce à quoi on a été incapable de le convaincre. La contrainte est donc un aveu d'un échec, que l'on tente de résoudre la force. La contrainte, c'est la violence préférée de ceux qui sortent du débat démocratique.

Or, nous habitons tous la même planète. Nos destins sont indéfectiblement liés. Heureusement, le processus des Nations Unies s'appuie sur l'inclusivité de tous, et sa lumière généreuse.

On ne gagnera la lutte contre le changement climatique qu'en avançant sur un chemin qui est celui de l'empathie avec l'autre, de l'éducation, de l'information, de l'avancée culturelle par compréhension de chacun d'entre nous de la portée de ses actes, de la construction d'une plus forte cohésion sociale et donc celui d'un nouveau fonctionnement démocratique, d'ailleurs qu'ouvrent les nouvelles technologies de communication.

Par quel raisonnement défaitiste ou pervers une telle avancée de l'humanité toute entière, que d'ailleurs expriment clairement les Contributions nationales présentées par presque la totalité des pays (couvrant 95% des émissions mondiales et autant en population), qui est fondée sur l'adhésion, aurait moins d'efficacité que celle de la contrainte? De quelle efficacité magique investit-on cette dernière, alors qu'en fait, celle-ci n'est qu'un tigre de papier puisqu'il n'existe aucun moyen de sanction pour la faire appliquer (sauf sur les plus faibles, comme toujours).

1.3.2 / Les conditions à remplir pour qu'un cadre juridiquement contraignant soit juste et opérationnel

- La première exigence est de disposer d'un cadre comptable stable, sérieux, transparent expertisé sur les trajectoires de référence des pays, des perspectives de capacité d'atténuation des émissions qui soient sérieuses, un suivi des performances des actions qui soient avérées et un suivi comptable des transferts financiers internationaux du soutien des pays développés vers les pays en développement. Cette première étape peut être franchie par l'Accord de Paris, c'est objet de son article 9 sur la transparence, les règles de contrôle du respect des dispositions et les règles MRV.
- Dès lors que l'Accord de Paris inclut les 195 pays, se pose la question de savoir si le contenu des contributions de tous les pays, y compris en développement, sont considérés comme des engagements dont la non réalisation devrait concerner par le caractère juridiquement contraignant. A l'évidence, ce ne peut être le cas puisque ces contributions sont non seulement purement volontaires et surtout que leur réalisation est liée à l'obtention des financements attendus (part conditionnelle).
- La troisième exigence, c'est que soit associé à au non-respect des engagements des capacités de sanction. Ces sanctions ne pourraient être que de nature économique afin qu'il y ait proportionnalité de la sanction par rapport au dérapage effectué. Or, les Nations Unies n'ont pas le pouvoir de l'instaurer en dehors d'un accord unanime de la part de tous les pays. Et celui-ci ne semble possible à obtenir à Paris.

On le voit, la première étape peut être franchie à Paris. Pas les suivantes.

Première étape dont le contenu peut être précisé.

La 1^{ère} étape vers un accord juridiquement contraignant : une comptabilisation fiable et transparente des engagements, du résultat des actions et des flux financiers internationaux en direction des pays en développement.

Par contre, l'accord de Paris peut franchir une étape décisive sur la voie du respect effectif par chacun des pays de ses engagements, c'est la mise en place d'une comptabilisation transparente et fiable sur :

- les engagements des pays et des trajectoires d'émissions à moyen terme sur lesquelles ils sont basés,
- les résultats effectifs de actions engagés et mises en œuvre selon des règles de mesure, de rapportage et vérification,
- les flux financiers internationaux vers les pays en développement, à la fois de la part des pays donateurs et de la part des pays receveurs.

La constitution d'un socle comptable fiable, expertisé, transparent et objet de vérifications régulières est de nature à instaurer une confiance entre les pays et de les amener à respecter leurs engagements, du fait de la transparence vis-à-vis de l'opinion publique mondiale.

En tout cas, cela constitue une première étape en direction d'une progression du droit international en faveur d'accords juridiquement contraignants.

Le système de respect Mesure, Rapportage et Vérification (MRV)

La nécessité de règles de Mesure, de Rapportage et de Vérification (MRV), a émergé lors de la conférence de Bali de 2007. Cette question a depuis pris une place de plus en plus importante à mesure que l'implication croissante des pays en développement était indispensable avec comme contrepartie, l'accès à la technologie et à des financements. Cette traçabilité des actions est la condition de l'équité et de la comparabilité des efforts réalisés. La crise financière et la méfiance montrée en direction de mécanismes financiers sophistiqués va aussi dans le sens de meilleurs mécanismes de contrôle et de traçabilité dans la finance carbone.

La transparence et la coordination

Dans un souci de transparence, de respect et de suivi de ces engagements, il est important de trouver une forme de rapportage commune et complète qui permette:

- aux pays en voie de développement de constater le respect des engagements de financement par les pays développés;
- aux pays développés d'améliorer leur programmation et leur coordination en fonction des plans élaborés par les pays en développement;
- l'implication conjointe sous l'autorité des pays pour les fonctions

de contrôle et de suivi.

La question des canaux d'exécution de projets financés est majeure car elle détermine la capillarité et la vitesse de diffusion des financements. D'une part, en soutenant en priorité les interventions institutions financières nationales des pays en développement (développer leurs activités ou lieu de le faire à leur place). Ces dernières sont le canal durable du financement des pays, en utilisant le savoir-faire et la proximité qu'ont les agences des Nations Unies et les banques de développement (banques régionales et les principales banques de développement et agences bilatérales) pour attirer les financements privés, quel que soit le mode de financement adopté, il faudra veiller à :

- Assurer la traçabilité des financements accordés par les États à partir des différentes voies possibles (bilatérales, multilatérales, mécanismes...) grâce à un registre;
- Bien identifier, dans les diverses contributions d'un pays, la part relevant effectivement de la lutte contre le changement climatique.
- Il existe un débat sur la manière de procéder: s'agit-il de présenter des actions faites avec une facture ou d'obtenir les fonds avant de mettre en œuvre l'action? Les pays en développement prônent pour cette dernière option, alors que les pays développés préfèrent une politique de résultat avec un paiement en fonction de l'action réalisée.

L'amélioration de la gouvernance des projets pour les MAANs et REDD+

La mise en place de stratégies de développement à bas niveau de carbone et de MAANs (mesures d'atténuation adoptées au niveau national) nécessite un renforcement des dispositifs de contrôle du respect des dispositions, des inventaires nationaux annuels et des communications nationales plus approfondies et plus fréquentes et l'établissement par tous les pays de Plans d'Action Nationaux d'Adaptation.

Néanmoins, les PMA s'inquiètent de possibles contraintes excessives en matière de rapportage et de planification, ce qui ralentit le processus.

1.3.3 / Les décisions ultérieures de renforcement du respect des engagements

Les Contributions ne pourront devenir une base d'engagement juridiquement contraignant qu'après que leur cadre méthodologique d'élaboration aura été renforcé et harmonisé et que l'accès aux capacités de financement davantage prévisible. Cette question ne pourra se poser qu'après la première des Contributions nationales (une échéance que le texte l'Accord doit prévoir).

Ensuite, un processus de renforcement des mécanismes de comparabilité des efforts et d'élaboration d'un mécanisme de pénalités proportionnées devra faire l'objet de négociation dans le cadre des Nations Unies et, assurément en lien avec l'OMC.

Il serait très important que ces étapes soient couvertes d'ici 2020.

1.4 / PRÉSENTATION DU TEXTE DE NÉGOCIATION

Ce qui suit se veut une aide à l'accès au texte de négociation, qui est très complexe et malheureusement opaque pour les non négociateurs professionnels. Ce n'est pas donc une analyse, c'est un outil intermédiaire en facilitant l'approche. Il ne présente aucunement une position de négociation. Il constitue un effort pédagogique pour aider chacun à se faire son opinion en facilitant l'approche du texte à négocier.

1.4.1 - La forme rédactionnelle de cette partie

Dans la mesure le texte introduisant la négociation est ardu, jargonné et comprenant des phrases très longues avec des parties entre crochets (marquant des désaccords), il en devient très difficilement lisible. L'objectif ici poursuivi est d'en faciliter l'appropriation par des participants à la CdP et toute personne intéressée à distance. Il s'agit donc d'un apport intermédiaire avant de se plonger dans le texte lui-même qui seul fait foi.

Quelques principes rédactionnels doivent être précisés pour cette partie, très spécifique :

- 1 • Il ne s'agit pas d'une traduction du texte de négociation, mais d'une introduction sur son contenu pour les non-négociateurs avec assurément une simplification excessive.

2 • Cette présentation ne reprend pas tous les éléments du texte, c'est-à-dire qu'en sont sortis les éléments redondants, notamment ceux déjà exprimés dans les attendus.

3 • Le texte ici présenté est débarrassé de la plupart de ces parties entre crochets, ce qui en réduit la compréhension des divergences, mais permet d'accéder à son contenu sans cela quasi-impénétrable pour des non-initiés.


4 • De nombreuses simplifications de langage ont été assumées, parmi celles-ci :


- Est repris la dénomination de "pays" plutôt que celle de "partie", sachant que de toute façon l'Accord ne s'appliquera qu'à ses signataires;
- Tous les sigles ont été éliminés du texte en dehors de ceux mentionnés à l'article 1, le texte fait souvent référence à "NDMC/NDM-CC" pour Contribution ou engagement d'atténuation déterminé au niveau national/programmes contenant des mesures d'atténuation du changement climatique, ces sigles ont été remplacés par "Contribution" pour fluidifier la lecture;
- La formule "Option x" est remplacée par celle de "Ox";
- Certaines options ou alinéas qui n'introduisent pas d'élément significatifs ont parfois été sautés.

5 • Néanmoins, afin de faciliter un rapprochement avec le texte introduisant la négociation, cette partie suit le même ordre afin de faciliter son suivi.

6 • Pour une analyse plus détaillée, il convient de se reporter au texte lui-même.

Chaque article comprend 2 aspects :

- Une présentation de son contenu au plus proche du texte support de la négociation (en le simplifiant et en tentant de le rendre plus lisible).
- Un commentaire qui explicite la nature des oppositions et des options. Il est précédé du pictogramme suivant : 

 L'outil qui suit d'aide à l'approche du contenu de la négociation à destination des personnes intéressées. Cet outil n'est ni exhaustif ni représentatif des positions des pays compte tenu du très grand nombre de variantes et de points de désaccords exprimés dans le texte officiel par des mises entre crochets.

Pour faciliter la lecture, les crochets ont été retirés, ce qui veut dire qu'apparaissent clairement des options contradictoires parmi les quelles il faudra trancher. Pour mieux comprendre les options, il convient de se reporter au texte lui-même.

Les attendus

Le projet de texte d'accord pour Paris est introduit par des "attendus", c'est-à-dire des références à des textes et décisions antérieures, notamment :

- l'application de la Convention de Rio de 1992 (et son principe de responsabilité comme mais différenciée: CBDR) et celui d'une contribution des pays selon leurs "capacités respectives et selon les différentes circonstances nationales",
- les travaux du GIEC, néanmoins avec attentes ne faisant pas accord,
- le soutien aux pays les plus vulnérables et les moins avancés,
- la nécessité d'une action à caractère universel,
- la priorité à l'éradication de la pauvreté, la sécurité alimentaire, à l'intégrité des écosystèmes, à la santé, à la restauration des terres dégradées,
- la prise en compte des droits sociaux, la participation de la société civile au processus de décision,
- l'engagement vers une transition juste et des emplois décents et la référence au développement durable comme cadre général,
- l'importance de l'éducation, de la sensibilisation et des changements de modes de vie,
- le rôle des autorités territoriales et locales, du secteur privé et de la société civile.

Article 1 - Définition des termes utilisés


Cette partie comprend une définition des termes utilisés dans le texte.

Le terme de CMA signifie Conférence des Parties à l'Accord.

Article 2 – Objet

- Contenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C, voire 1,5°C ;
- Progresser vers un développement durable et des sociétés résilientes au changement climatique avec des économies à bas niveau d'émissions de gaz à effet de serre et qui assurent que la

- production et la distribution alimentaire ne seront pas menacées;
- Accroître l'adaptation aux effets négatifs du changement climatique et répondre aux pertes et préjudices provoqués;
 - Mettre en œuvre cet Accord sur la base de l'équité et de la science.

 Au stade actuel, une mention "pas de texte" figure dans une grande partie des articles.

Article 2bis - Général

- Tous les pays préparent, communiquent et mettent en œuvre leur Contribution déterminée au niveau national;
- Le niveau de participation des pays en développement à l'Accord va dépendre de la réalisation par les pays développés de leurs engagements concernant la finance, le transfert de technologie et le renforcement des capacités;
- Chaque pays présentera une nouvelle Contribution avant expiration de la précédente.


Article 3 – Atténuation

1 • Objectifs collectifs à long terme

01 et 03 (options qui sont proches, la 3 étant plus exigeante) - Les pays visent à atteindre un objectif de température globale en cohérence avec les enseignements scientifiques:

- Une [transformation à bas carbone], [une neutralité climatique],
- Un pic d'émission pour 2030 [une autre date][aussi vite que possible],
- Avec une réduction de 40 à 70% des émissions nettes en dessous du niveau de 2010, pour 2050,
- Selon un budget global carbone attribué selon un principe de justice climatique,
- Et zéro émission [au cours de ce siècle][pour 2050][pour 2100] en poursuivant [une décarbonisation globale de l'économie au cours de ce siècle].

02 - Une formulation qualitative sans chiffre ni date.

 Avec des variantes non contradictoires mais de niveau différent d'intensité.

2 • Efforts individuels

01 - Chaque pays communique régulièrement sa Contribution nationale.

02 - Chaque pays prépare, soumet et met en œuvre sa Contribution nationale incluant des mesures d'atténuation et d'adaptation.

3 • Efforts différenciés

02 - Les pays développés doivent prendre des objectifs et des engagements de réduction absolues de leurs émissions et quantifiées pour toute l'économie.

Les pays en développement entreprennent après 2020 des efforts d'atténuation d'une façon mesurable, rapportable et vérifiable, permis par des soutiens financiers, technologiques et de renforcement des capacités par les pays développés.

Les engagements de réduction absolue des émissions pour toute l'économie après 2020 seront progressivement plus ambitieux.

04 - Chaque pays qui a pris des engagements de réduction d'émissions pour toute leur économie continuera de le faire au fil du temps.

Les pays développés et les autres en capacité de le faire devront prendre le leadership d'atténuation absolue des émissions.

Chaque Contribution nationale reflète une progression par rapport aux efforts antérieurs avec l'ambition la plus haute possible.

Les pays les moins avancés et les États-îles communiquent leur Contribution à leur rythme.

4 • Progression

Chaque Contribution et engagement doit être progressivement plus ambitieux au fil du temps. La progression de l'ambition des contributions des pays en développement sera soutenue et facilitée par la finance, le transfert technologique et le renforcement des capacités par les pays développés.

5 • Ambition

Chaque pays s'assurera que sa Contribution à la plus haute ambition possible.

6 • Information

En communiquant leur Contribution, les pays fourniront l'information nécessaire pour la clarté, la transparence et la compréhension.

7 • Fonctionnalités

O1 - La Contribution de chaque pays doit être:

- a - Quantifiée ou quantifiable,
- b - Inconditionnelle au moins partiellement,
- c - Maximise les bénéfices pour l'adaptation,
- d - Donne la priorité aux actions immédiatement réalisables, évolutives et en fonction des résultats y compris REDD+,
- e - Fait son possible pour inclure les sources clés d'émissions et d'absorption par les puits. Chaque source, puits et activité qui l'avait été auparavant, doit continuer de l'être,
- h - Est basée sur des références transparentes et conformes à l'intégrité environnementale,
- i - Utilise la métrique du GIEC et ses directives pour estimer les émissions et les absorptions, et pour ce faire, utiliser une ligne de base fondée sur des données réelles et vérifiables,
- m - Utilise une approche conjointe d'atténuation et d'adaptation pour une gestion durable des forêts avec des paiements fondés sur les résultats,
- n - Exprime les cobénéfices résultant des Contributions pour l'adaptation et les plans de diversification économique.

O2 - Chaque Contribution des pays développés ou des pays en mesure de le faire devront(cette option reprend aussi les mêmes items de "d à p" que l'O1):

Chaque Contribution des pays en développement devra:

- a - Être exprimée comme un objectif inconditionnel ou conditionnel basé sur les mises à disposition de finance, de transfert de technologie et de renforcement de capacité;
- b - Être exprimée selon des objectifs sectoriels ou variés;
- c - Être exprimée si possible, d'une façon quantifiée ou quantifiable.

8 • Timing

a - Première communication

O1 - Les 1^{ères} Contributions des pays sont listées en annexe à l'accord.

O2 - Chaque pays communiquera sa 1^{ère} Contribution avant ratification/acceptation de l'Accord.

b – Communications ultérieures

O1 – Communication harmonisée chaque période de 5 ans.

Chaque pays communiquera la mise jour de sa Communication pour [année x][2020][2021].

II – Soumission des Contributions

Tous les pays soumettent leur Contribution [12][18] mois avant leur inscription.

III – Finalisation des Contributions

Inscrire cette finalisation en annexe au moins trois mois avant la session de la CMA à laquelle la Contribution sera mises à jour.

c – Période consultative, ex ante

O1 – Dans la période de [12][18] mois, la CMA conduira les pays à participer à un processus pour faciliter la clarté, la transparence et la compréhension des Contributions et leur effet agrégé dans l'optique d'atteindre l'objectif de température à long terme.

d – Echancier commun dans le futur

O1 – Un échancier commun de Contributions des pays pour 2030 sera décidé par la CMA à sa 1^{ère} session.

e – Ajustement à tout moment

O1 - Un pays peut à tout moment mettre à jour sa Contribution avec un progrès d'ambition par rapport à ses efforts précédents.

O2 - Le renforcement de la Contribution de pays en développement est lié à l'adéquation du soutien financier, du transfert de technologie et du renforcement des capacités par les pays développés. Un pays en développement peut ajuster sa Contribution s'il est sévèrement affecté par une catastrophe, une situation de force majeure, ou faute de soutiens suffisants.

9 • Affectation

O1 – Les Contributions des pays seront listées dans un registre en ligne. Les Contributions des pays en développement seront inscrites en annexe de cet accord.

10 • Comptabilisation

O1 – Dans leur Contribution, les pays appliqueront les principes de transparence, d'exactitude, d'exhaustivité, de comparabilité, d'intégrité environnementale et éviteront les double-compte.

02 - même§ que l'option 1 avec en sus le § suivant :

Les règles et conseils de suivi des progrès pour la comptabilité des Contributions sont fixées par décision de CdP - y compris pour l'utilisation des terres, leur changement, les forêts (et REDD+) et les transferts internationaux d'émissions.

03 - **b** – Dans la comptabilisation de leur Contribution chaque pays:

I – suivra les métriques, les conseils et les directives du GIEC pour l'estimation des émissions de gaz à effet de serre et les absorptions et agréés par la CMA;

II – assurera la consistance méthodologique de sa Contribution et de sa mise en œuvre;

III – inclura dans sa Contribution toute catégorie clé d'émission et d'absorption et en comblera les manques au fil du temps;

V – s'assurera que les transferts d'émissions internationaux utilisés pour atteindre son engagement seront permanents, vérifiés et additionnels aux actions domestiques.

11 • Méthodes et supervision

01 - Dans la préparation et la mise en œuvre des Contributions, pour la prise en compte des émissions et des absorptions (y compris pour l'utilisation des terres et REDD+), les pays s'appuient sur les méthodes de la CCNUCC et du GIEC.

12 - Stratégies à long terme – Les pays formulent et communiquent leur stratégie de développement à bas niveau d'émissions à long terme. Les pays développés la formuleront avec un échéancier pour atteindre un niveau de zéro émission. Les pays en développement seront encouragés à développer une stratégie de développement vert à bas niveau d'émissions à long terme.

13 - Mesures de réponse – Les parties coopèrent, y compris pour une diversification économique afin de réduire les aspects négatifs de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le changement climatique.

01 - Les pays font les actions nécessaires pour répondre aux besoins et préoccupations des pays en développement pour mettre en œuvre des mesures de diversification économique, d'éradication de la pauvreté et de priorités de développement économique.

14 - Mesures unilatérales

01 - Les pays développés ne recourront pas à des mesures unilatérales contre les produits et services venant des pays en développement.

15 - Organisations régionales d'intégration économique - Les organisations régionales d'intégration économique peuvent collectivement communiquer leur Contribution présentant l'effet combiné des contributions individuelles de chaque État-membre.

16 - Approches coopératives

01 - Les pays peuvent coopérer dans la réalisation de leur Contribution.

02 - Les pays utilisant des approches collectives s'assureront qu'elles recouvrent des résultats permanents, additionnels, vérifiés et qui ne sont comptés qu'une fois.

03 - Les pays reconnaissent l'importance des instruments de coopération pour renforcer les engagements d'atténuation au niveau local, régional et international.

17 - Soutien - Les pays développés, les entités du mécanisme financier et toute organisation en situation de le faire soutiendra la préparation, la communication et la mise en œuvre des Contributions des pays en développement.

02 - Les pays développés fourniront des ressources financières additionnelles, des technologies et renforceront les capacités pour atteindre les coûts complets supportés par les pays en développement.

18 - Cadrage - La mise en œuvre reflétera les circonstances nationales, les principes de la Convention de Rio, les étapes de développement, une différenciation entre pays développés et pays en développement, les pays les moins avancés et les États-îles.

La portée selon laquelle les pays en développement réaliseront leur Contribution sera fonction de la réalisation effective par les pays développés de leurs engagements en matière de ressources financières, de transfert de technologie et de renforcement des capacités.

19 - Emissions du transport international - Les pays poursuivront la limitation des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation civile et des soutes maritimes.

Art 3bis – REDD+ (lutte contre la déforestation)

Il renvoie aux décisions antérieures de lutte contre la déforestation, contre la dégradation des sols et pour une gestion durable des forêts et de stockage de carbone dans les sols.

Art 3 ter – Mécanismes de soutien au développement durable

Un mécanisme est créé en faveur du développement durable dans la cadre de l'Accord.

Article 4 – Adaptation

1 • Les pays établissent un objectif global/une vision à long terme pour améliorer leur capacité d'adaptation, renforcer leur résilience et réduire leur vulnérabilité en intégrant les dimensions tant locales qu'internationales.

2 • Les pays reconnaissent que les besoins d'adaptation croîtront si les efforts d'atténuation sont insuffisants.

3 • Les pays reconnaissent que les actions d'adaptation doivent être déterminées par les pays eux-mêmes en tenant compte des considérations de genre, de droit de l'homme, de protection des écosystèmes et avec une attention aux populations les plus vulnérables.

4 • La coopération internationale soutiendra particulièrement les pays les moins avancés et les États-îles.

5 • La coopération inclura :

a - le partage de l'information, des bonnes pratiques, des expériences, des connaissances scientifiques et des plans et aspects politiques,

b - le renforcement des dispositions institutionnelles,

c - des dispositions d'observation systématique du climat, d'alerte précoce et d'urgence,

d - l'adéquation des soutiens,

e - l'assistance aux pays en développement pour identifier leurs besoins et priorités,

6 • Chaque pays réalise un plan d'adaptation et améliore ses politiques, ce qui inclut une évaluation des impacts du changement climatique et de la vulnérabilité.

7 • Chaque pays soumet une communication sur l'adaptation incluant les priorités, plans et actions, les besoins de soutien des pays en développement et les supports accordés.

8 • Les communications sur l'adaptation peuvent être soumises indépendamment ou conjointement avec les Contributions nationales et réalisées d'une façon qui évite une charge additionnelle pour les pays en développement. Et cela périodiquement/tous les 5 ans.

9 • Les communications d'adaptation sont enregistrées dans un registre.

10 • Une session de haut niveau/un état des lieux global sera organisé à périodicité régulière pour améliorer l'efficacité de actions d'adaptation en évaluant l'adéquation des soutiens aux pays en développement.

11 • Les instances de la CCNUCC contribueront à l'application de l'accord pour l'adaptation.

12 • Les pays en développement et les pays en ayant besoin sont éligibles aux soutiens financiers, technologiques et de renforcement des capacités notamment pour l'alerte précoce.

Article 5 – Pertes et préjudices

1 et 2 • Un mécanisme international est défini pour traiter des pertes et préjudices subis par les pays à cause des impacts négatifs du changement climatique. Ce mécanisme concernera les effets des événements extrêmes violents et les processus lents mais irréversibles.

3 • Le mécanisme international s'appuiera sur le mécanisme de Varsovie sur les pertes et préjudices en incluant les modalités et procédures nécessaires.

4 • Cela sera réalisé à travers le mécanisme financier de la Convention.

Article 6 - Financement

01 - Les flux de financement doivent être cohérents avec la transformation vers des sociétés et des économies à bas niveau d'émissions et résilientes. A cette fin, les pays mobiliseront les financements selon leurs responsabilités et moyens. Cela doit être adapté et dynamique par rapport aux besoins. Les pays développés assisteront les

pays en développement pour l'atténuation et l'adaptation.

02 - 1 • Les pays développés et ceux qui en ont les moyens mobiliseront des financements nouveaux, additionnels, adéquats et prévisibles en faveur des pays en développement.

2 • Les pays mobiliseront des financements selon une variété d'instruments publics, privés, bilatéraux, multilatéraux, domestiques et internationaux :

a - b - Les pays en capacité de le faire assisteront les pays en développement;

c - Les pays fourniront le financement le plus concessionnel possible aux pays les plus pauvres et des plus vulnérables;

d - La priorité sera donnée aux financements basés sur des résultats vérifiés;

f - Les pays réduiront leur soutien aux investissements à forte émission.

3 • Les pays simplifieront leurs procédures d'aide aux pays en développement les moins avancées et les petits États-îles.

4 • Les pays appliqueront là où c'est nécessaire une valeur au carbone.

5 • 01 - Les pays reconnaissent l'importance du Fonds Vert pour le Climat, des mécanismes multilatéraux et de tout effort de mobilisation de la finance climat afin d'atteindre d'une façon prévisible et transparente les 100 milliards de \$ pour 2020.

02 - Les pays doivent faire (ce qui précède) selon avec une répartition transparente répondant aux besoins des pays en développement. Cela sera effectué selon une feuille de route avec des objectifs de financement à court terme d'ici 2020.

6 • 02 - Les pays privilégieront les financements publics et la variété des sources.

7 • Les pays communiqueront périodiquement leurs soutiens de financement.

8 • Les pays développés reverront périodiquement leurs soutiens en fonction des besoins des pays en développement.

12 • Les financements s'efforceront d'atteindre un équilibre 50/50 entre atténuation et adaptation en cohérence avec les besoins des pays demandeurs.

13 • Le financement de l'adaptation doit être surtout réalisé par don.

14 • La disposition des ressources financières facilitera l'accès direct selon une approche déterminée par les pays et avec des procédures simplifiées.

15 • La CMA assurera un soutien adéquat pour les pertes et préjudices.

17 • Tous les mécanismes de financement actuels contribuent à l'Accord (mécanisme de la Convention, Fonds Vert, Fonds pour l'Environnement mondial, Fonds pour les pays les moins avancés, Fonds pour l'adaptation, ainsi que tout fonds pouvant être instauré...).

Article 7 – Développement et transfert de technologie

1 • Tous les pays doivent :

a - Améliorer les capacités endogènes (nationales) et renforcer les conditions de réalisation des Contributions ;

B - Traiter les obstacles au transfert de technologies appropriées, environnementalement et socialement pertinentes vers les pays en développement.

2 • La CMA établira un objectif global de développement, de transfert technologique pour les pays développés mettant en évidence les technologies prêtes au transfert, et de savoir-faire et de soutiens aux recherches collaboratives.

3 • Les pays développés fourniront les ressources financières aux politiques des pays en développement et faciliteront le dépassement des droits de propriété intellectuelle sur les brevets.

Article 8 – Renforcement des capacités

Cette notion de renforcement des capacités recouvre les activités de formation des cadres des États, des collectivités territoriales et des entreprises, de sensibilisation des populations et de soutien financier pour renforcer les capacités humaines des pays les moins avancés.

1 • Ce renforcement ciblera les pays les moins avancés, les États-îles et les pays africains.

2 • Ce renforcement des capacités doit être basé pour répondre aux besoins nationaux et s'appuyer sur les enseignements tirés de l'expérience.

Article 8 bis

Les pays coopéreront pour l'éducation, la formation, la sensibilisation des populations et la participation du public.

Article 9 – La transparence

1 • 01 - Un cadre robuste de transparence est établi couvrant l'action et le soutien, différencié entre les pays développés et les pays en développement

02 - Ce cadre doit être flexible et adéquat selon les capacités des pays.

03 - Ce cadre prévoira une autodifférenciation par les pays et sera sans rétrogradation sur les engagements.

2 • L'objectif du système de transparence est de :

01 - a - Fournir une claire compréhension des émissions et des absorptions des pays;

b - Faciliter la compréhension de l'agrégation des émissions par rapport à l'objectif de température à respecter;

c - Assurer la clarté et le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des Contributions;

d - Partager les leçons tirées et les bonnes pratiques concernant l'adaptation;

e - Promouvoir la comparabilité entre pays développés.

02 - Fournir une claire compréhension des actions de changement climatique.

3 • L'objectif du système de transparence sur le soutien est de:

a - Fournir une compréhension du soutien fourni et reçu en aidant à identifier l'écart entre soutiens apportés et reçus;

b - Fournir une vue d'ensemble complète du soutien agrégé apporté;

c - Assurer la clarté, le suivi, la mesure, le rapportage et la vérification des progrès réalisés par les pays développés;

d - Assurer la clarté et le suivi des soutiens demandés et reçus par les pays en développement;

e - Assurer qu'il n'y a pas de double-compte des ressources fournies.

4 • 01 - Chaque pays, tenant compte de ses responsabilités, de ses priorités, de ses objectifs et circonstances nationales fournira une information transparente, complète, comparable, exacte selon les

directives fixées par la CMA.

02 - 01 avec de plus, une soumission régulière tous les 2 ans sur:

a - Son inventaire national des émissions par source et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre selon les directives;

b - L'estimation des émissions et des absorptions projetées;

c - Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des Contributions;

d - Les actions d'adaptation effectuées pour construire de la résilience et réduire la vulnérabilité au changement climatique ;

e - Les soutiens fournis et reçus;

f - Les exigences d'information spécifique pour renforcer les efforts domestiques et l'estimation des résultats des actions d'atténuation.

5 • 01 - L'information fournie par chaque pays sera sujette à un moins un rapport d'expert technique international pour les deux ans. Ce rapport fournira une évaluation objective et compréhensible de la mise en œuvre selon les exigences de l'Accord.

L'équipe d'experts techniques produira un rapport sur les résultats de cette examen qui sera communiquée à la CMA. Elle consultera le pays concerné sur le rapport avant sa remise à la CMA. Le rapport analysera si le pays est dans la perspective d'atteindre les objectifs fixés par l'Accord, ainsi que si le rapportage du pays suit les directives fixées. Le rapport mentionnera toute question relative au contrôle du respect des dispositions.

02 - Elle précise que l'examen sera multilatéral et effectué dans un esprit facilitateur.

03 - Elle précise les demandes de transparence et de règles de mesure, de rapportage et de vérification en distinguant celles des pays développés et celles des pays en développement.

6 • 01 - La CMA adoptera à sa 1ere session les modalités, procédures et directives concernant: le besoin de flexibilité, la transparence, via une revue facilitatrice, non-intrusive, sans rétrogradation des objectifs, ni double-compte et avec garantie d'intégrité environnementale.

7 • Insiste sur le respect de la souveraineté nationale.

8 • Demande sur une période de transition de 5 ou 10 ans pour les pays en développement dans l'application des règles de transparence.

9 • Relie les règles à la décision de la CdP21 et celles à venir de la CMA.

10 • Mentionne que le Secrétariat tient un registre public des Contributions et des engagements et les utilisera pour évaluer leur effet agrégé.

11 • La CMA améliorera la clarté, la transparence et la compréhension des Contributions.

12 • La CMA coopérera avec la CdP pour éviter recouvrement et duplication.


13 • Les pays en développement seront éligibles à un soutien pour appliquer cet article.

14 • Les pays développés apporteront un soutien aux pays en développement pour appliquer cet article.

15 • Les pays développés, les entités du mécanisme financier et d'autres organisations apporteront des financements pour renforcer les capacités de transparence des pays en développement.

16 • La CMA mettra à jour ses décisions au moins tous les 5 ans.

17 • Les dispositions de transparence sous la Convention, y compris les communications nationales, les rapports bisannuels, le processus international d'évaluation (IAR) et la consultation et l'analyse internationale (ICA) concourent à l'application de l'Accord.

 IAR et ICA sont deux processus différenciés de revue internationale transparente des actions, selon le niveau de développement des pays.

Article 10 – État de lieux mondial

1 • La CMA fera un état des lieux global de l'application de l'Accord pour évaluer les progrès effectués vers l'objectif à long terme de l'Accord.


2 • L'état des lieux rendra compte de la mise en œuvre pour l'atténuation et l'adaptation en fonction des principes de la Convention, de l'équité et des circonstances nationales.

3 • L'état des lieux informera sur le niveau agrégé des Contributions par rapport au niveau requis issu des travaux scientifiques.

4 • La CMA entreprendra le 1er état des lieux global en 2023/2024, puis renouvelé régulièrement.

5 • Le niveau de participation des pays en développement à l'état des lieux mondial dépendra des ressources financières.

Article 11 – Facilitation de la mise en œuvre et contrôle du respect des dispositions

 Observance (contrôle du respect des dispositions) est un terme de droit relatif à la qualité d'application de dispositions légales. Ce chapitre transfère des dispositions d'un Protocole de Kyoto devenues quelque peu caduques du fait du blocage historique des États-Unis sur tout accord juridiquement contraignant et ce quel que soit le sujet. Une attitude maintenant renforcée par le blocage du Congrès. Cette partie du texte de négociation contient beaucoup de paragraphes alternatifs et beaucoup de morceaux entre crochets. Comme pour le protocole de Kyoto le texte intègre 2 branches, l'une "de facilitation" et l'autre "d'exécution" à caractère plus contraignant.

OPTION I

Constitution

1 • Un mécanisme, un processus avec ou non un Comité est mis en place pour assurer la fonction de contrôle du respect des dispositions sur les pays développés et celle facilitatrice pour les pays en développement.

Objectif et champ d'application

2 • Le mécanisme/processus/Comité (noté dans les alinéas qui suivent "il" :

01 - facilite la mise en œuvre du contrôle du respect des dispositions de l'Accord pour traiter les questions des performances de réalisation de chaque pays,

02 - Idem avec une différenciation entre pays développés et pays en développement en fonction des soutiens,

03 - souligne les cas de non-respect des dispositions des pays développés et facilite la mise en œuvre par les pays en développement.

Nature

3 • **01** - Il sera de nature facilitatrice et agira de façon transparente, non punitive, non intrusive et non judiciaire. Il portera une attention particulière aux capacités et circonstances nationales.

02 - La nature pour les pays en développement serait facilitatrice, non punitive, non intrusive et non judiciaire.

Structure

4 • Il fonctionnera en plénière ou à travers deux chambres distinctes:

01 - Les membres seront choisis pour leurs compétences individuelles, nommés par les pays selon une répartition géographique équitable et élus en CMA. Le Comité fera tous ses efforts pour adopter ses décisions au consensus. Si aucun consensus n'est atteint, les décisions seront prises selon une majorité à déterminer.

02 - a - Une chambre d'exécution pour les pays développés et une chambre de facilitation pour les pays en développement,

b - Le rôle de la chambre d'exécution est d'examiner le respect des dispositions par rapport aux engagements des pays développés; le rôle de la chambre de facilitation est de faciliter la mise en œuvre par les pays en développement; elle sera non punitive et non intrusive pour les pays en développement quant à leurs engagements couvrant toute l'économie.

c - La chambre d'exécution peut recommander des actions aux pays développés pour remplir leurs engagements.

d - Le rôle de la chambre de facilitation est d'examiner la mise en œuvre des Contributions des pays en développement et ainsi de soutenir leurs efforts pour atteindre leurs engagements.

03 - Une chambre de contrôle du respect des dispositions et un forum de mise en œuvre. Les Membres du Comité choisis avec une répartition équitable auront compétence dans les domaines de l'Accord et l'expertise appropriée.

04 - Un mécanisme de contrôle du respect des dispositions traitera les cas de non respect avec les engagements des pays développés sur l'atténuation, l'adaptation, la finance, le transfert de technologie, le renforcement des capacités et la transparence d'action et de soutien.

Facteurs déclencheurs

5 • **01** - Le Comité peut se prononcer à partir :

a - Des soumissions écrites de pays quant à leur respect des dispositions pour eux-mêmes ou pour d'un autre pays,

b - Des rapports des pays et de questions de mise en œuvre mis en évidence par le système de transparence et de comptabilisation,

c - Des informations concernant un pays qui échoue à communiquer

et déposer sa Contribution,

d - Sur demande de la CMA.

02 - Pas de texte sur le déclenchement.

Conséquences

6 • **01** - S'il est constaté qu'un pays est en non-respect des dispositions, la chambre de contrôle du respect des dispositions en tirera les conséquences suivantes en prenant en compte leur cause, leur type, leur degré et leur fréquence ainsi que ses capacités et circonstances nationales :

a - Déclare le non-respect des dispositions,

b - Requièrè le développement d'un plan d'action de respect des dispositions.

02 - Les mesures adoptées par la CMA conduiront à une offre de conseil et d'assistance sur l'issue possible et les actions à prendre.

03 - Pas de conséquences.

Relations avec la CMA

7 • Le mécanisme de contrôle du respect des dispositions fera un rapport annuel à la CMA et opérera selon les modalités définies par la CMA à sa 1^{ère} session. Le mécanisme/processus/Comité se tiendra sous l'autorité de la CMA.


OPTION II

– Un tribunal international pour la justice climatique est établi pour traiter les cas de non-respect des dispositions avec les engagements des pays développés sur l'atténuation, l'adaptation, le soutien financier, le transfert de technologie, le renforcement des capacités, la transparence d'action et de soutien. Il se déterminera selon une liste indicative de conséquences, selon la cause, le degré et la fréquence de non-contrôle du respect des dispositions.

OPTION III

– Pas de référence à une facilitation et à un contrôle du respect des dispositions. (Pas d'article 11).

Article 12 - CMA

 Dans cet article au lieu du terme général de pays, sont repris ceux de parties pour distinguer les pays, parties à la Convention et

de l'Accord, de ceux qui ne ratifieraient par l'Accord.

1 • La conférence des parties, organe suprême de la Convention, tiendra lieu de réunion des pays pour l'Accord.

2 • Les parties à la Convention qui ne sont pas parties à l'Accord participeront comme observateurs aux délibérations de la conférence des Parties siégeant dans le cadre de cet Accord. Les décisions seront alors prises par les seules Parties à l'Accord.

3 • Les membres du bureau de la conférence seront alors remplacés par un suppléant pour cette séance.

4 • La CMA prendra les décisions nécessaires pour la mise en œuvre de l'Accord. Elle remplira ses fonctions et,

a - Constituera les organes subsidiaires nécessaires;

b - **01** - Adoptera ses propres procédures;

02 - Les règles de procédures de la CdP s'appliqueront à l'Accord sauf décision contraire adoptée par la CMA.

c - Pourra exercer les fonctions suivantes: examiner périodiquement les obligations des parties, faciliter l'information, faciliter la coordination des mesures des parties.

5 • Les procédures financières de la Convention s'appliqueront sauf décision contraire de la CMA.

6 • La 1ère session de la CMA sera convenue par le secrétariat en conjonction avec la 1ère CdP programmée après la date d'entrée en vigueur de l'Accord. De même ultérieurement.

7 • Prévoit les sessions extraordinaires de la CMA.

8 • Prévoit le rôle des observateurs.

Article 13 – Secrétariat

1 et **2** - Le secrétariat de la Convention tiendra lieu de secrétariat à l'Accord.

Article 14 – SBSTA et SBI

1, **2** et **3** - Les organes subsidiaires de la Convention serviront aussi pour l'Accord.

Article 15 – Organes et dispositions institutionnelles

1 et **2** - Les organes de la Convention serviront pour l'Accord sous l'autorité de la CMA.

Article 16 – Signature, instruments de ratification, d'acceptation, d'accession et de retrait

1 • L'Accord sera ouvert à signature et sujet à ratification, acceptation ou approbation par les États et les organisations régionales parties à la Convention. Entre le 22 avril 2016 et le 21 avril 2017. Il sera ouvert ensuite à accession. Les instruments de ratification, acceptation, approbation et accession seront présentés auprès du Dépositaire (voir article 23).

 La ratification ne sera pas obligatoirement parlementaire.

2, **3** - Porte sur la ratification par des organisations régionales.

Article 17 – Autres conditions et droits au processus de décision

01 - **1** • Une partie à la Convention communiquera au secrétariat lors du dépôt de son instrument de ratification un engagement/Contribution pour devenir partie à l'Accord.

La Contribution ou engagement sera juridiquement contraignant pour cette partie dès l'entrée en vigueur de l'Accord pour cette partie.

2 • Une partie devra avoir une Contribution/engagement pour participer au processus de décision dans le cadre de l'Accord.

02 - Pas de conditions.

Article 18 – Entrée en vigueur

1 • L'accord entrera en vigueur le 30ème jour après la date où au moins X nombre de parties à la Convention et/ou des parties comptant pour X % du total global d'émissions de gaz à effet de serre à la date de : 1990/2000/2010/2012 ayant déposé leur instrument de ratification. L'accord ne prendra pas effet avant le 1er janvier 2020.

1, **3** et **4** - Donne des précisions complémentaires.

Article 19 – Amendements

1, **2** et **3** - Précise les conditions ultérieures d'adoption d'amendements à l'Accord.

Article 20 – Annexes

1 et **2** - Les annexes font partie intégrante de l'Accord.

Article 21 – Litiges

Conditions semblables à la Convention.

Article 22 – Votes

- 1 • Chaque partie a une voix.
- 2 • Cas des organisations régionales.
- 3 • Les parties s'efforceront d'obtenir un accord par consensus. Si cela n'est pas possible une décision pourra être adoptée en dernier ressort à la majorité des deux tiers.
- 4 • Précision sur la nécessité d'un vote explicite.

Article 23 – Dépositaire

Le Secrétaire général des Nations Unies sera le Dépositaire de l'Accord.

Article 24 – Réserves


Aucune réserve ne peut être effectuée sur l'Accord.

Article 25 – Retrait

- 1 • A tout moment au moins trois ans après l'entrée en vigueur de l'Accord une partie peut s'en retirer.
- 2 et 3 - En précise les modalités.

Article 26 – Langues

L'original de l'Accord et les versions dans les 6 langues des Nations Unies seront déposées auprès du Secrétaire général des Nations Unies.

 ce qui précède n'est qu'un outil aidant à aborder le contenu de la négociation de l'Accord. Il s'agit d'un texte très simplifié n'ayant ni exhaustivité, ni représentativité des positions tant le nombre de variantes et de points de désaccord sont extrêmement nombreux.

La Francophonie a réalisé une traduction française – sans valeur légale reconnue par le secrétariat qui n'a pas fait de traduction du texte préparatoire de l'Accord dans les 5 langues des Nations Unies autres que l'anglais.

Version française de l'ensemble du texte de négociation

Cette version française provisoire de l'ensemble du texte de négociation est accessible au lien suivant :

http://ifdd.francophonie.org/docs_prog15/COP21_Texte_de_Bonn_23_octobre_Projet_accord_FR.pdf

4 / IMPLICATION DE LA PERSONNE

1 / La sensibilisation des opinions publiques et le passage à l'action des citoyens

Cette partie aborde une question décisive, bien qu'en marge de la négociation internationale sur le climat elle-même, mais décisive à la fois pour l'acceptation des décisions, et essentielle pour la mise en œuvre à toutes les échelles des sociétés. Il s'agit de l'implication de chaque personne, de ce qui lui est nécessaire pour participer à la mutation en cours, et ce quelle que soit sa condition sociale.

Elle comprend 2 parties :

- L'état de l'opinion publique mondiale à partir de la Consultation World Wide Views, et une réflexion sur l'insuffisance de message à la personne ;
- La présentation du projet Our Life et de ses premiers résultats.

1.1 / L'HUMANITÉ VA AVOIR RENDEZ-VOUS À PARIS EN DÉCEMBRE 2015... AVEC ELLE-MÊME

Réussir la conférence de Paris implique de progresser sur la mobilisation active de tous les États, des entreprises, des collectivités locales et aussi des citoyens. Bref parvenir à mettre toute l'humanité en marche dans le sens d'un usage plus efficace de l'énergie, de la valorisation des énergies renouvelables à la place de l'utilisation des combustibles fossiles... de l'adaptation de l'agriculture au changement climatique, de la généralisation du recyclage et de la protection des forêts...

Cela implique que chacun doive non seulement comprendre ces enjeux décisifs, mais aussi, pour agir, avoir des garanties quant à ses conditions de vie pour lui et pour ses enfants. Pour cela, la confé-

rence de Paris doit être la première qui s'adresse aussi à la personne, au-delà de sa dimension de négociation internationale et de mise en œuvre par les acteurs économiques et financiers.

1.2 / L'AVANCÉE CONSIDÉRABLE RÉALISÉE CES DERNIÈRES ANNÉES DANS LA SENSIBILISATION DES OPINIONS PUBLIQUES

La consultation World Wide Views

Le Danish Board of Technology, qui est un comité du parlement danois, a élaboré en 1987 un processus impartial et dynamique d'écoute des opinions publiques sur de grandes questions de société.

Elle a été appliquée au changement climatique lors de la préparation de la conférence de Copenhague en 2009 et cela vient d'être renouvelé en préparation de la conférence de Paris.

Cette démarche procède en quatre temps avec :

- la constitution avec des organismes de sondage dans les différents pays de panels représentatifs des citoyens (selon l'âge, la localisation géographique, le niveau de revenu et les opinions politiques),
- la soumission ensuite aux personnes sélectionnées d'un dossier impartial d'avis contradictoires sur les opinions existantes sur le changement climatique et les actions possibles par les États et les diverses collectivités publiques, les entreprises et les populations,
- une délibération sur une journée par les personnes du panel après prise de connaissance des éléments du débat, mais seules en dehors de toute influence extérieure,
- enfin, la réponse à un questionnaire simple préparé par les organisateurs et commun à tous les pays.

Les panels comprennent autour de 100 personnes. Dans certains pays, plusieurs panels ont travaillé en parallèle.

La consultation de 2009 avait été réalisée dans 35 pays, essentiellement des pays développés et émergents. Celle de cette année a été appliquée le 6 juin 2015 avec une réunion en simultané des panels dans 75 pays en impliquant 10.000 personnes (organisée par le Danish Board of Technology avec des structures françaises (le Conseil National de la Décision Publique et Missions publiques). Ce niveau d'ampleur et de qualité est historiquement sans équivalent. Une comparaison de l'évolution depuis 2009 a été aussi possible. Surtout, la

comparaison est possible.

Cette méthode est donc très différente d'un sondage. Il ne s'agit pas de seulement recueillir la sensibilité des personnes et leurs avis. Le processus à travers l'apport des éléments du débat en fait des citoyens éclairés. Leur délibération les place ensuite dans un processus dynamique pour rechercher des solutions collectives. Bien évidemment, il en ressort à la fois des convergences, des divergences et des attentes exprimées pour l'implication et la mise en œuvre des actions. Il en résulte des enseignements clairs.

Une forte augmentation de la sensibilisation au changement climatique

En moyenne 80% des personnes des panels se sont accordées sur la gravité du changement climatique et de ses impacts. La grande nouveauté par rapport à 2009 est une forme d'alignement sur ce même niveau des opinions publiques au niveau international : les pays développés, les pays émergents et les pays en développement autour de cette moyenne. Des avis davantage partagés ont été constatés essentiellement dans les pays pétroliers (États-Unis, pays du Moyen-Orient, Russie) avec un taux moyen tout de même de 50%. Le même pourcentage a été constaté au Japon qui de son côté doit faire face aux conséquences de la catastrophe de Fukushima.

Cet alignement des opinions publiques dans l'ensemble du monde résulte du fait de l'éclairage apporté par les travaux du GIEC, de la mondialisation de l'information en direction des populations et surtout probablement des impacts de plus en plus constatés au quotidien dans les pays des effets négatifs du changement climatique.

Une forte convergence sur les moyens d'action :

Le niveau très élevé de personnes sensibilisées aux impacts du changement climatique débouche sur une acceptation cohérente des mesures qui font l'objet de propositions et des négociations pour la conférence de Paris: la priorité à l'atténuation des émissions, l'instauration d'un prix ou d'une taxe carbone, des contributions financières proportionnelles aux moyens des pays et la nécessité de conclusion d'engagements juridiquement contraignants, y compris avec contrôle des progrès effectifs des pays.

Voir ci-dessous le détail des principaux résultats mis en évidence par cette consultation. Les résultats détaillés de ce processus pour chacun des 75 pays sont consultables sur le site www.wwviews.org.

Une profonde évolution depuis 2009 avec un processus d'homogénéisation entre les pays de sensibilisation des opinions publiques

- Le taux moyen de personnes qui se disent très concernées par les impacts des changements climatiques est au plan mondial de 78%. Il est de 65% dans les pays développés, celui-ci est maintenant plus élevé dans les pays en développement, avec 85%. Les taux les plus faibles sont enregistrés dans les pays pétroliers et charbonniers.
- Une majorité de 71% considère que les Nations Unies ne sont pas assez actives pour lutter contre le changement climatique.

Les actions à engager

- Les participants se sont exprimés de façon assez uniforme selon les pays pour donner une priorité à l'adaptation (12%), à l'atténuation (20%) et donc un avis très majoritaire (68%) pour l'association des deux.
- 88% des participants souhaitent la mise en place d'une taxe carbone dès lors que celle-ci serait proportionnelle au niveau de développement et qu'elle pénaliserait les pays qui ne réduiraient pas suffisamment leurs émissions.
- À 45%, ils considèrent qu'il faut stopper l'exploration de nouvelles réserves de combustibles fossiles, avec évidemment un niveau d'accord qui chute à 20% dans les pays producteurs de pétrole.
- Les participants ont considéré à 90% que le changement climatique est ou doit être une priorité nationale, de façon homogène selon les pays, avec l'avis à 46% que leur pays n'agit pas assez et à 8% à l'inverse que cela ne doit pas être une priorité.

Mais avec une appréciation contrastée sur les effets sur la qualité de vie des mesures de lutte contre le changement climatique

- Si à 70% les personnes considèrent en moyenne que les actions de lutte constituent des opportunités, une proportion importante, de 15% à 60%, les perçoit comme défavorables à la qualité de vie; notamment au Japon et dans les pays producteurs de pétrole et de charbon.

Les objectifs de la négociation

- En cohérence avec ce qui précède, 71% des participants des pays en développement sont en faveur d'un accord à Paris pour limiter le

réchauffement en dessous de 2°C, c'est-à-dire plus que la moyenne des participants de l'ensemble des pays (63%).

- Les participants ont donné à 60% la priorité à une action concertée de tous les pays. 79% considèrent néanmoins que leur pays doit prendre davantage de mesures pour réduire les émissions, et ce même si d'autres pays ne le font pas. 17% sont d'avis inverse.
- 79% des participants estiment que les pays développés doivent davantage soutenir l'adaptation et l'atténuation des pays en développement, avec une réticence forte au Japon, aux États-Unis et en Russie.
- À 56%, ils considèrent que les pays émergents doivent assumer des responsabilités supérieures aux pays en développement les moins avancés et les plus vulnérables. En conséquence, ils se prononcent à 77% pour qu'ils participent au financement du Fonds Vert pour le Climat. Mais, à 63% ils estiment que les pays en développement doivent eux-mêmes contribuer également aux efforts, au moins partiellement.
- 61% des participants s'expriment en faveur d'une vérification par les Nations Unies du niveau satisfaisant des actions des pays. À 90%, ils considèrent que les pays doivent publier annuellement leurs émissions et les résultats de leurs actions.
- À 68%, ils considèrent que l'accord de Paris doit être juridiquement contraignant.

Cette consultation constitue donc un mandat fort pour l'avancée de la négociation internationale sur le climat.

2 / Le chaînon manquant : le message à la personne

es divers sondages et la consultation World Wide Views soulignent néanmoins, une grande difficulté de transcription des opinions générales dans les choix de vie individuels.

La notion de développement durable pointe l'urgence de prendre en compte les limites de la planète en faisant des compromis collectifs favorables à la cohésion sociale et à la paix. Mais, il manque pour le moment une promesse aux personnes de réussite de vie.

A cela deux raisons:

- La difficulté politique de faire de la prospective des modes de vie, particulièrement en temps de crise économique et sociale;
- L'insuffisance de travaux établissant un lien de façon claire entre les scénarios globaux et les trajectoires possibles des ménages pour leurs consommations d'énergie, leurs émissions de gaz à effet de serre et leurs effets sur leur budget.

Il est essentiel de raisonner dans les termes concrets de la vie quotidienne pour donner une vision partagée du futur avec une nouvelle forme de développement accessible à tous les pays.

Les objectifs climatiques doivent être traduits dans les trajectoires de vie individuelle et les modes de vie au quotidien. C'est là la condition de l'adhésion et de l'engagement personnel. Car démontrer leur nécessité et leur faisabilité globale ne suffit pas, il s'agit de donner aussi des garanties à chaque personne qu'elle va pouvoir en même temps réussir sa vie et le permettre pour ses enfants, et ce, en traversant des transformations de grande ampleur rendues nécessaires au titre de l'intérêt général.

De ce point de vue, l'invocation de l'urgence et des catastrophes encourues n'accélèrent pas l'avancée dans les transitions à réaliser. Au contraire. L'adhésion des populations ne peut pas résulter seulement de la compréhension de la gravité du changement climatique. Leur seule perception déclenche davantage un repli sur soi qu'un

passage à l'action. Elle génère de l'inquiétude, provoque des crispations sociales et des résistances aux décisions politiques.

De fait, le soutien aux politiques de lutte contre le changement climatique a reflué dans les opinions publiques de certains pays développés ces dernières années, sous la pression des préoccupations économiques et sociales immédiates avec le ralentissement de la croissance économique. Dès lors, qu'il s'agisse de la négociation internationale sur le climat ou de l'engagement dans une transition énergétique, la décision publique peut y être en difficulté, le manque de soutien démocratique ne favorisant pas le dépassement des positions et des intérêts existants.

Le soutien des citoyens aux responsables politiques pour un accord ambitieux serait facilité s'ils visualisent pour eux-mêmes et pour leurs proches ce que deviendra leur vie dans un monde réalisant les préconisations du GIEC: une division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050 et, pour les pays industrialisés, une division au moins par cinq par rapport à 1990.

Renforcer les chances de succès de la conférence Climat de Paris nécessite de s'appuyer sur:

- Une explicitation des pratiques et des initiatives existantes partout dans le monde, dans différents secteurs et filières qui permettent à la fois la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique et l'amélioration des conditions de vie ;
- Une implication des citoyens des pays sur la base d'une vision claire des possibilités concrètes d'évolution de leur mode de vie.

Réussir ces points enclencherait une dynamique dans l'opinion et par voie de conséquence renforcerait l'ambition de la négociation et motiverait au respect des engagements pris.

Un effort accru d'éducation et d'information est indispensable pour permettre à chacun de mieux comprendre la portée de ses actes personnels par rapport aux nécessités collectives. Une bonne appréciation de la portée de ses propres actes passe par une capacité de quantification de leurs effets. Les personnes ne peuvent en effet s'engager à l'aveugle, elles ont besoin d'en hiérarchiser l'importance et d'en appréhender le bénéfice en termes de réduction des émissions. Ainsi, nos modes de vie doivent donc à la fois être soutenables, répondre à une ambition collective et individuelle et être

désirables, pour chacun, dans chaque pays. La sensibilisation doit être complétée par :

Une explicitation à la fois précise et compréhensible des options technologiques par secteur et par filière pour s'intégrer dans une vision partagée du développement. Ce travail de formation et de débat est particulièrement important dans la période actuelle de profond bouleversement de l'économie.

- Une claire compréhension des bénéfices de la lutte contre le changement climatique pour le développement et pour la création d'emplois.
- La construction d'un soutien clair en faveur des choix politiques à prendre à tous les niveaux: international, national et local.

Cette adhésion des populations conditionne un engagement volontariste et durable de la part des responsables politiques. Néanmoins, les Contributions présentées apparaissent inégales dans leur effort de mobilisation des acteurs et d'explicitation en direction de la société civile et de la population.

3 / Présentation du projet Our life 21



Il faut donc faire le lien entre les objectifs climatiques globaux au plan international et national pour 2030 et 2050 et l'évolution de ménages qui réussissent progressivement cette transition dans leur vie personnelle pour ces horizons temporels successifs.

C'est l'objectif du projet " Our Life 21" porté par **l'association 4D** (Dossiers et Débats pour le Développement Durable). Our Life 21 doit contribuer à ce que chaque citoyen puisse visualiser pour lui et ses proches ce que deviendra sa vie dans un monde répondant à la fois à ses aspirations personnelles et au défi climatique. Our Life 21 vise à alimenter sur le long terme un nouvel imaginaire d'un futur, durable et désirable.

Ces exemples de trajectoire personnelle qui parviennent à atteindre de bonnes conditions de vie sont appliqués à des familles de différentes situations économiques, sociales et culturelles dans 8 pays représentatifs : France, Allemagne, États-Unis, Chine, Inde, Pérou, Sénégal et Algérie. Our Life 21 propose d'imaginer des vies réussies en 2050 dans un monde maîtrisant le réchauffement climatique. On adopte pour cela le terme de familles au lieu de celui plus impersonnel de ménage.

La représentation des familles dans le projet Our Life 21

Le projet Our Life 21 a retenu une décomposition en familles représentatives de la diversité des situations entre pays, niveaux sociaux et perceptions du futur, à partir des 4 paramètres suivants: la composition familiale, l'âge des personnes, le niveau de revenu et la localisation géographique au sein du pays et la situation spatiale (habitat urbain concentré, diffus et rural). Le nombre de familles est de 5 à 10 par pays.

Ce projet, engagé en 2014, continuera de se déployer en 2016 par un approfondissement et par une dynamique de co-construction en prise avec les différents types d'acteurs à impliquer et toujours en concordance avec l'évolution des négociations climat.

Our Life 21, une démarche inclusive, immersive et empathique

Pour cela, il est nécessaire de passer par une description précise des comportements, des technologies et des usages des ressources à l'échelle d'un ménage. La méthodologie et la forme rédactionnelle utilisées pour les 8 pays sont les mêmes que pour l'exercice effectué en 2013 sur les modes de vie pour la France (Visions de l'Ademe 2030-2050). Le même compromis est repris avec un nombre limité de cas de familles afin d'assurer la lisibilité malgré la complexité des situations concrètes et des tendances structurantes de la société. Par "modes de vie", on entend ici la prise en compte de fonctions qui structurent notre quotidien: se loger, se déplacer, se nourrir, se vêtir, travailler, se divertir etc. Mais également des valeurs, des représentations du monde et de soi qui nous structurent individuellement, avec leurs dimensions sociologiques, psychologiques et culturelles. Cela ne se cantonne pas à la seule responsabilité individuelle et fait écho aux modes de faire, de produire et de mener les politiques publiques.

Ainsi le projet Our Life 21 s'inscrit dans une triple démarche :

- **Inclusive** de tous les pays et de toutes les populations,
- **Immersive** en partant de l'évolution des vies personnelles,
- **Empathique** en se donnant comme objectif la réussite des vies personnelles.

Cette scénarisation aux horizons 2030, puis 2050, s'appuyant sur les Contributions nationales présentées par les pays auprès de la CCNUCC, est effectuée à travers des récits de vie de familles de pays représentatifs, chacune traversant la première moitié de ce siècle, dans des conditions socio-économiques différentes.

L'horizon temporel retenu est 2050, car c'est l'horizon critique pointé par les scénarios du GIEC. C'est le point d'ancrage des récits, de la quantification et des conclusions à tirer de l'exercice. Cet horizon présente un autre élément de cohérence, en effet, en 2050, l'essentiel des équipements aura été renouvelé: véhicules, équipements

ménagers,... (à l'exception d'une partie du parc de bâtiments et des grandes infrastructures de transport). Cela permet donc de visualiser l'effet global du passage à des technologies moins émettrices de gaz à effet de serre notamment liées à l'énergie, à l'agriculture et à la gestion des déchets.

Puisque 2030 sera l'horizon des prises d'engagement et des contributions des États dans le cadre de la négociation de la conférence de Paris, un point de passage est donc explicité dans chaque récit de famille mettant en évidence le cheminement progressif depuis la situation initiale (2010) jusqu'en 2050 ainsi que l'application des dispositifs de politiques publiques et des mécanismes de marché actuels ou possibles à décider dans un cadre international.

Des récits doivent attester de la réussite de trajectoires de développement durable sobre en carbone et résilient au changement climatique. Cette démonstration, en montrant les bénéfices économiques, vise à faciliter la mise en mouvement des opinions publiques, à contribuer au passage à l'action et donc à l'avancée de la négociation climat elle-même. Ceux-ci couvrent la diversité des stades de développement, de politique énergétique, agricole et forestière, d'exposition au changement climatique et de contextes sociaux et culturels.

Le projet Our Life 21 comprend les étapes suivantes :

- Une description des évolutions possibles pour des familles types en fonction de leurs situations sociales, familiales, géographiques et culturelles en décrivant **leurs modes de vie** et leur appropriation des politiques publiques ;
- Une **mise en récit** des trajectoires de vie résultant de l'analyse des émissions actuelles, des travaux de prospective et de propositions issues d'une co-construction avec des acteurs des pays ;
- Une **validation quantitative** qui appuie la mise en récit afin d'attester que les trajectoires suivies permettent bien de **réaliser les objectifs climatiques** ;
- La production d'**outils de communication** pour la conférence de Paris et contribuer à la **mobilisation citoyenne**.

L'écriture des récits

En miroir d'un discours technique complexe, de prospectives éco-

nomiques globales, il convient de construire des visions de cheminement de vies personnelles. Ces récits doivent mettre en évidence les comportements, les solutions techniques et les instruments de politique publique permettant d'atteindre les objectifs climatiques. Il s'agit en quelques pages de raconter la vie quotidienne de familles de différentes parties du monde en 2030 et 2050 avec les changements qu'elles ont réalisés. Cela passe par une écriture à la fois sincère et empathique qui n'occulte ni les difficultés, ni le temps nécessaire aux transitions. Cette expression appropriable par chacun doit aller au-delà d'une description de ménage moyen, en donnant chair à cette représentation.

La prise en compte de la subjectivité individuelle

Le travail de construction des familles a recherché une cohérence psychologique des personnages des familles à partir de leurs conditions concrètes de vie. En effet, qualifier des choix et des comportements individuels d'irrationnel (au plan technique ou économique), comme on l'entend parfois, constitue une grave erreur. On doit au contraire être attentif à la diversité des formes de rationalité et des subjectivités. Chaque personne organise sa vie en faisant des compromis et des optimisations complexes qui découlent de sa culture, de sa situation familiale, de sa localisation géographique et traduisent ses aspirations, ses capacités financières et ses formes d'inscription sociale. Il faut donc dépasser une approche par représentation d'un individu moyen en retenant des cas représentatifs. En effet, une représentation par individu moyen fait obstacle à la compréhension, chacun ne pouvant ni percevoir son écart à la moyenne, ni s'identifier à des figures repères. Un nombre limité de cas "significatifs" de modes de vie, permet de saisir la diversité des situations socio-économiques et des changements à différentes périodes de vie. Ce constat concorde avec les enseignements de la psychologie sociale: les personnalités se construisent par affirmation d'une singularité personnelle, par différenciation d'avec les autres, ainsi que par identification à des modèles sociaux et culturels.

Une richesse : la diversité des trajectoires individuelles

Cette approche débouche sur un résultat contre-intuitif, à savoir que la multiplicité des ajustements individuels donne un résultat global plus performant que ce que proposent les scénarios raisonnant en

termes d'individu moyen, y compris avec application maximale (et improbable) des potentiels des technologies. La raison en est que les possibilités concrètes d'adaptation des choix et des comportements individuels présentent des potentiels forts et surtout très diversifiés qui profitent à toute la société. D'où l'analogie qui s'en dégage avec les processus de la nature: à savoir que la richesse de la biodiversité des espèces et des écosystèmes renforce globalement la capacité d'adaptation du vivant. De la même façon, la subjectivité individuelle et la grande variété des choix et des comportements humains ne constituent pas des obstacles au changement mais en élargissent les potentialités. Mais cela toutefois à des conditions fortes: qu'il y ait une lecture des enjeux, des visions du futur partagées et surtout une inscription dans des valeurs communes d'intérêt général. Sans ce processus, des pressions directes sur les choix et les comportements aboutissent à des réactions de rejet. En clair, une réduction de 40 à 70% des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050 sera hors de portée si chacun ne prend pas en charge dans ses choix et ses comportements un intérêt général supérieur collectif.

Néanmoins, le travail effectué a permis de fortement progresser sur ce plan :

- Les comportements des personnes non seulement ne convergent pas mais tendent à se diversifier à mesure que les modes de vie se différencient et que les personnes ont accès à davantage d'éducation, de revenu, de moyens de communication et d'offres culturelles.
- Il y a de moins en moins de concordance entre les catégories sociales usuellement utilisées et les comportements effectifs observés.
- Du fait de cette complexité, les comportements échappent largement aux consignes des politiques publiques. Cela débouche sur une faible efficacité des contraintes réglementaires et même des systèmes incitatifs.

Pour chaque situation d'une famille, plusieurs types de comportement sont possibles. Les comportements résultent de la recherche par chaque personne, dans ses contraintes de vie concrètes, de satisfaction dans sa vie personnelle. Un exercice de prise en compte des comportements doit donc brosser un large spectre sans émettre de jugement normatif en mettant en scène des choix réalistes et en présentant leurs résultats.

La différenciation des comportements

Les exercices de modélisation ont l'habitude de traiter des performances technologiques, avec souvent un volontarisme fort d'évolution des performances en érudant les changements de comportement, le choix étant de partir de performances moyennes des technologies pour l'année de départ, puis d'y substituer progressivement les technologies les plus performantes. Ensuite, l'option classique retenue est que des réglementations ou normes font sortir du marché les équipements les moins performants. Cette méthode de modélisation est robuste pour calculer les consommations et les productions d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Mais, cela s'avère insuffisant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pour limiter le réchauffement en dessous de 2°C. Y parvenir implique d'optimiser aussi l'organisation même des sociétés, ce qui inclut l'urbanisme, la localisation des activités et les comportements individuels. La prise en compte des comportements personnels bute sur la crainte d'ingérence dans la vie privée et d'imposition d'atteintes à la liberté individuelle. Les scénarios qui se veulent volontaristes ne parviennent à atteindre les résultats escomptés qu'à travers des contraintes réglementaires et une fiscalité forte pour accroître le coût du carbone. Mais celles-ci tendent à creuser les inégalités sociales, ce qui génère des oppositions.

L'ampleur des actuelles transformations économiques, technologiques, sociales, écologiques et internationales, fait entrer dans une période historique différente des deux siècles précédents avec des mutations difficiles à intégrer. Or les prospectives, les négociations internationales et les politiques publiques s'attachent peu à impliquer directement les personnes. Il reste donc à construire une cohérence entre les transitions globales nécessaires et les transformations de modes de vie personnels.

La prégnance des questions éthiques

L'émergence de principes éthiques et moraux à vocation universelle est un aspect déterminant pour la transition. La somme des intérêts nationaux ne donne plus l'intérêt général de l'humanité toute entière. Pourtant, des règles éthiques renforcées permettraient d'assurer la cohésion sociale dans le respect des limites de la planète et de réduire les inégalités. D'un point de vue anthropologique, les grandes religions et les philosophies ont pendant des millénaires

assuré cette fonction fondamentale de définir les règles collectives en insistant sur la maîtrise de la violence ainsi que sur le sens et les voies de réussite des vies individuelles. Le développement durable appelle à un renouvellement de ces valeurs.

S'insérer dans une citoyenneté globale

L'enjeu est à travers du projet Our Life 21 d'ouvrir un débat. C'est ensuite à chacun, dans un cadre démocratique, de se déterminer en fonction des options possibles et de leurs conséquences, en remettant la personne au centre, selon une option humaniste, pour laquelle c'est à travers l'éducation, l'information et l'identification par chacun de ses possibilités que les choix et les comportements les meilleurs seront adoptés. Les multiples processus de mondialisation actuels, qu'ils touchent à la production industrielle, aux échanges économiques, à la gestion écologique de la planète et à la circulation des informations, tous exigent en contrepartie que le citoyen se situe dans un scénario de réussite de sa vie en s'intégrant dans un projet collectif de l'humanité toute entière. Cela implique un progrès politique : construire une citoyenneté et une identité planétaires qui s'ajoutent à celles existantes (locale, nationale, de langue, de genre, d'appartenance sociale...). Il faut s'inscrire dans une perspective positive, à la fois collective et individuelle, apte à donner sens à la transition. Le citoyen est en demande de propositions concrètes, vivantes, palpables. Pour cela il faut progresser sur les vecteurs effectifs de transformation vers la sobriété, les progrès technologiques et organisationnels qui font changer et qui donnent envie de changer.

Comme c'est toujours le cas dans les changements majeurs de civilisation, les modifications des méthodes de production (agricoles, industrielles...), les évolutions technologiques, les transformations de l'organisation des activités productives, l'accès à de nouveaux moyens de transports et de communication transforment profondément aussi bien les mentalités, l'organisation économique et sociale que les structures politiques. Cette transition doit s'inscrire dans un cadre d'objectifs quantifiés et selon un calendrier précis de réalisation. Concrètement, le milieu du siècle va donc constituer une échéance décisive.

Rendre perceptibles les bénéfices collectifs, notamment en emplois

Cette transition à la fois globale et individuelle doit se concrétiser dans des bénéfices individuels et collectifs précis. Il s'agit notamment de la réduction de dépenses contraintes qui libère du pouvoir d'achat, de la création d'emplois, de la compétitivité du pays et du territoire de vie. C'est-à-dire de facteurs qui conditionnent la cohésion sociale et la paix civile.

S'inscrire dans un cadre de démocratie et de cohésion sociale

La mondialisation économique et la gestion collective de la planète nécessitent un cadre politique renforcé intégrant tous les pays avec des règles communes de régulation. Le dernier principe posé est donc de s'inscrire dans une société démocratique, intégratrice. Cela rejoint la recherche dans la négociation internationale d'un cadre juridique assurant la confiance par respect des engagements pris. Un cadre juridiquement contraignant constitue une condition de crédibilité et d'efficacité. On ne pourra pas atteindre les objectifs climatiques sans adhésion du citoyen, pas seulement pour obtenir un soutien politique aux décisions, mais surtout pour l'efficacité de la mise en œuvre pratique. Et cela s'applique à tous les pays, développés comme en développement.

La métaphore de l'escalier

Il y a plus de 10.000 ans a été effectuée une avancée démocratique cruciale : la conception de l'escalier, avec une hauteur de marche adoptée équivalente dans toutes les civilisations. Il s'est en effet avéré essentiel de convenir de la hauteur des marches pour qu'un bambin et un vieillard, c'est-à-dire tous, puissent passer d'un étage à l'autre. Ce qui différencie, ce n'est pas l'objectif à atteindre mais le temps pour y parvenir. Par analogie, l'apport de la notion de transition dans le débat public, c'est qu'elle insiste non seulement sur les objectifs mais aussi sur la faculté pour chacun et toute la société de pouvoir progresser pour les atteindre. Ainsi une politique publique doit être à la fois inclusive et progressive.

Un cadre démocratique est indispensable pour favoriser une dynamique de changement et d'innovation et la recherche de consensus. Une transition de l'ampleur de celle qu'il faut réaliser ne pourra pas être réalisée à travers de seules mesures incitatives faute de moyens ou surtout contraignantes du fait des rejets provoqués. Il

faut s'appuyer sur un cadre de co-construction et de négociation. Sans cela, il est clair que les tensions feraient basculer dans des logiques conflictuelles ou totalitaires. Le respect des limites globales ne pourra être obtenu sans contrepartie, sans une plus grande intégration du citoyen dans la prise de décision collective.

Les apports de la révolution des moyens de communication

Les nouvelles technologies d'information et de communication peuvent faciliter le processus d'implication. L'accès à l'information par téléphonie, par internet, à partir de capteurs situés dans les équipements facilite l'adoption des comportements nécessaires en soulageant ainsi la contrainte de vigilance de la part de l'utilisateur. Les rapides progrès des technologies de l'information et de la communication, renforçant les échanges relationnels interpersonnels, pourraient permettre aussi de dépasser les impasses du mode de développement actuel et de progresser vers une voie d'expansion de l'humanité fondée sur l'accès à l'autre, la connaissance et la culture en minimisant les consommations de matières et les émissions de polluants. En effet, la connaissance, la relation à l'autre et la culture constituent les seules vraies perspectives de développement à potentiel infini.

La recomposition des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre par catégorie d'usage

Puisque l'exercice Our Life 21 se place dans une logique bottom-up d'affectation de montants de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre des ménages, il faut disposer d'une nomenclature des postes de consommation applicables à des familles de différents pays. Pour cela a été adoptée une nomenclature en "catégories d'usage" qui transcrit les consommations d'énergie et les autres activités émettrices de gaz à effet de serre au plus près des besoins et des modes de raisonnement des ménages.

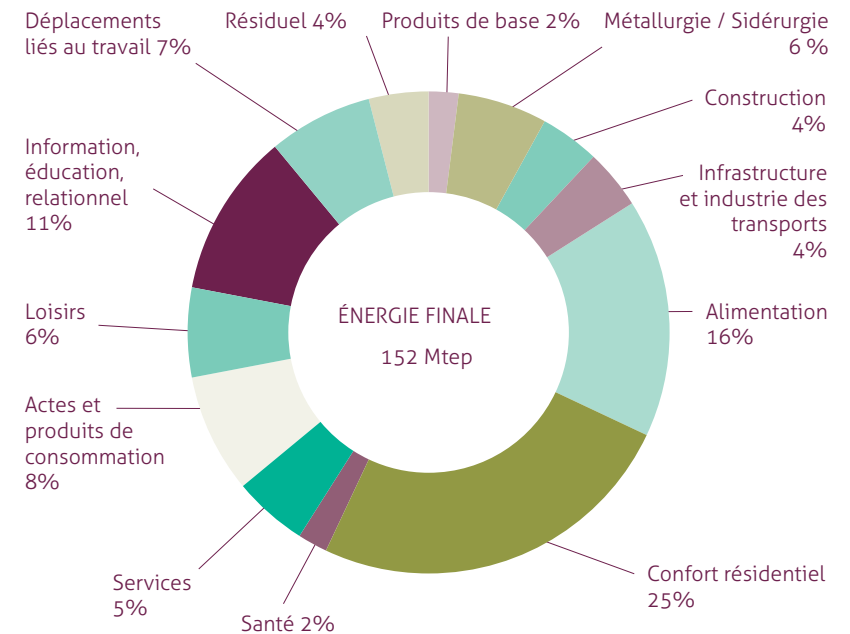
- **L'alimentation** en prenant en compte les activités amont " de la fourche à la fourchette ", c'est-à-dire les consommations et émissions agricoles, celles des industries agroalimentaires, du transport de ces produits, le commerce lié, la distribution et la mobilité pour motif achat et, à domicile, la cuisson et le froid domestique.
- **Le confort résidentiel** avec les seuls usages de base des logements : le chauffage ou le rafraîchissement, la production d'eau

chaude sanitaire et l'éclairage.

- **Les biens et actes de consommation** courante, hors alimentation et hors équipements électroniques affectés à une autre catégorie. On y retrouve les vêtements et leur entretien, les meubles, les ustensiles de cuisine, l'outillage courant du logement, les jouets et divers équipements, avec en amont les activités manufacturières nécessaires et le transport de personnes et de marchandises liés.
- **Les services tertiaires publics et privés.** Cette catégorie comprend les services publics locaux, bancaires et assurantiels, au contenu matériel faible hors déplacement avec de plus en plus d'échanges électroniques par dématérialisation des démarches administratives.
- **La santé**, avec les activités médicales de ville, en hôpital ainsi que la production de médicaments.
- **Les loisirs** à la fois de proximité et ceux liés aux vacances.
- **Les activités relationnelles** qui agrègent l'éducation, l'accès à l'information, l'internet, la téléphonie, les relations familiales et amicales (avec le transport induit), les loisirs à domicile (électroniques, multimédia). Cette vaste catégorie connaît de profondes mutations avec des substitutions entre des fonctions auparavant disjointes (par exemple entre les déplacements physiques et la communication relationnelle par voie électronique).
- **Les déplacements liés au travail** : domicile-travail ou du fait de l'activité professionnelle).
- **Les activités d'industries lourdes et extractives** qui produisent des matériaux de base ensuite utilisés dans les industries manufacturières. Il n'est guère possible de les ventiler dans les catégories précédentes car elles deviennent difficiles à affecter à des usages précis car les produits ne cessent de se diversifier tandis que leur localisation s'est internationalisée.

La "roue des catégories d'usages"

Cette roue présente de façon claire le poids relatif des différents postes de consommation des ménages. Dans le cas de la France pour 2010 :



Il est important de s'intéresser aux dynamiques futures de ces usages avec d'une part :

- Des usages qui répondent aux besoins essentiels des populations (l'alimentation et le logement) avec des potentiels liés de progrès d'efficacité énergétique importants,
- Des usages qui peuvent être en croissance ou en faible croissance selon les modes de vie locaux futurs,
- et d'autres part des besoins en croissance très forte, dans tous les pays, car correspondant à des nouveaux modes de vivre et de produire...

- La communication et les activités relationnelles,
- Les loisirs, surtout les voyages longue distance,
- La santé (vieillesse de la population),
- Le transports de marchandises.

Les 8 conditions du passage de l'angoisse à l'action

En cohérence avec ce qui précède, les travaux de psychologie sociale soulignent qu'une fois la sensibilisation acquise sur les questions environnementales, si celle-ci conduit à une angoisse, faute

de solutions explicitées et si elle déstabilise le mode de consommation, alors le processus d'engagement se bloque, car l'angoisse conduit rarement directement à l'action. Un passage direct n'est le fait que d'une minorité de la population. C'est ce processus qui explique l'écart souvent constaté entre les opinions exprimées dans les enquêtes d'opinion et les comportements de consommation réels observés.

Le dépassement de l'angoisse pour passer à l'action nécessite de franchir 8 étapes, en pratique largement simultanées :

- Constater une convergence collective de **reconnaissance des enjeux** (entreprises, collectivités publiques, leaders d'opinion, médias et tous les types d'organisation de la société civile). Si cette convergence fait défaut la plupart des personnes se mettent en attitude d'attente.
- Accéder à une **compréhension** des enjeux et de leur temporalité. Malgré sa puissance, l'émotion ne remplace par l'éducation et des informations accessibles à toute la population quel que soit l'âge.
- Savoir situer les enjeux dans **sa vie personnelle**. Cette étape de connaissance de sa consommation d'énergie et de matières premières, de sa production de déchets, de ses émissions de polluants et de ses impacts environnementaux n'est clairement pas franchie. Une société qui veut maîtriser sa consommation de ressources et ses impacts environnementaux doit créer de nouveaux indicateurs et aider chacun à se les approprier.
- Identifier les réponses possibles aux enjeux qu'ils soient d'ordre technologique, organisationnel ou comportemental à moyen et long terme, ce qui est indispensable pour se situer personnellement dans un processus de transition.

Franchir ces 4 premières étapes permet de s'inscrire dans un double récit, celui global de l'évolution de l'ensemble de la société et celui personnel de sa propre vie et de celle de ses enfants. Les 4 étapes suivantes sont plus de l'ordre du collectif, car de nature économique et politique.

- S'appuyer sur des **réalisations exemplaires** (des collectivités, des entreprises, des comportements citoyens. Celles-ci incarnées dans des réalisations tangibles, attestent de leur diffusion possible et ont une forte valeur incitative.

- Inscrire sa propre action dans une **chronologie collective**. C'est l'objectif poursuivi par les accords internationaux et nationaux et leurs calendriers d'engagement et de mise en œuvre (dont les Objectifs de Développement Durable à caractère universel adoptés par les Nations Unies en octobre 2015. L'engagement des personnes s'accroît en effet dès lors que le calendrier des changements personnels devient synchrone avec les engagements collectifs.
- Identifier les **bénéfices** tangibles de la transition pour la réduction des dépenses des ménages par progrès d'efficacité énergétique, la réduction de coûteuses importations, la valorisation des ressources renouvelables dans les territoires, l'amélioration des comportements et la création d'emplois.
- Enfin, cette transition doit s'effectuer dans **l'équité** pour les changements à accomplir, notamment au plan fiscal.

En conclusion, un processus de transition accepté fonctionne sur le principe suivant: " Je fais, si tu fais, si nous faisons tous". La réussite de cette transition nécessite donc une transformation profonde de l'action collective (acteurs publics et privés) dans le sens d'un accompagnement progressif des personnes.

4 / Résultats de Our life 21 : des trajectoires de vie décrivant une communauté de destins

À la veille de la CdP 21, le projet Our Life 21 décrit les trajectoires de vie de 16 familles types, deux pour chacun des 8 pays sélectionnés: la France, l'Allemagne, les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Pérou, le Sénégal et l'Algérie. Elles permettent des analyses de modes de vie intéressants tantôt par les contrastes, tantôt par les similitudes de situation: accès à l'énergie, capacités de transition, enjeux de développement, politiques publiques d'atténuation, d'adaptation, sensibilisation et éducation des populations...

Des résultats probants pour ces 16 familles

Des transitions de vie, alliant amélioration du bien-être individuel et collectif et division par 2 des émissions de GES.

Les 16 profils de familles actuels de Our Life 21 réussissent donc des transitions de vie, qui vont dans le sens d'une amélioration du bien-être individuel et collectif, et du respect collectif des limites de la planète – réduction des émissions de gaz à effet de serre (division par 2 au niveau mondial) et optimisation de l'utilisation des ressources naturelles.

Partant du principe que l'émission moyenne pour contenir le réchauffement climatique à 2°C en 2050 est de 1,6 t de GES équivalent CO₂ ou encore 1,1 t de CO₂ par personne par an, 13 des 16 familles sont sous ce plafond en 2050. Deux cas de figure se présentent.

Dans le cas de familles profitant d'un mode de vie parfois très extensif en 2015 par rapport aux autres pays ou au sein d'un même pays, doivent diminuer davantage leurs émissions de GES. Tandis que d'autres familles plus modestes accéderont à de nouveaux services énergétiques, améliorant leur niveau de vie et verront leurs émissions transitoirement augmenter.

À titre d'illustration voici quelques récits de familles mis en exergue. Il ne s'agit pas ici d'être exhaustif, des présentations complètes des 16 familles sont accessibles sur le site: www.rfi.fr. Il est cependant intéressant par cet éclairage de montrer les résultats découlant des relations entre politiques publiques et usages des individus, progressions personnelles et transformations des sociétés.

Une famille de 5 personnes vivant à Lima

Au Pérou, Ursula et Javier ont chacun une voiture qu'ils utilisent pour aller travailler (une berline routière et une seconde voiture plus petite). A Lima, il n'y a guère le choix tant les transports collectifs sont déficients. Leur voiture sert pour tous les déplacements dans l'agglomération embouteillée péruvienne et pour aller à leur maison au bord de la mer à quatre en famille ou bien rendre visite à leurs proches. Les modes de transport de ce type de famille devraient évoluer progressivement avec une place de la voiture qui restera importante. Si l'urbanisme de la ville tend à construire des immeubles avec de nombreux étages dans la zone centrale, la croissance reste horizontale en banlieue avec des constructions de faible hauteur, plus ou moins informelles, ce qui ne contribue guère à améliorer les conditions de circulation et rend difficile le développement des transports collectifs non routiers. Ce type de famille continuera donc de beaucoup circuler en voiture tout en utilisant davantage le métro et des transports collectifs, hybrides, consommant moins d'énergie. Pour les déplacements en ville, les transports collectifs se

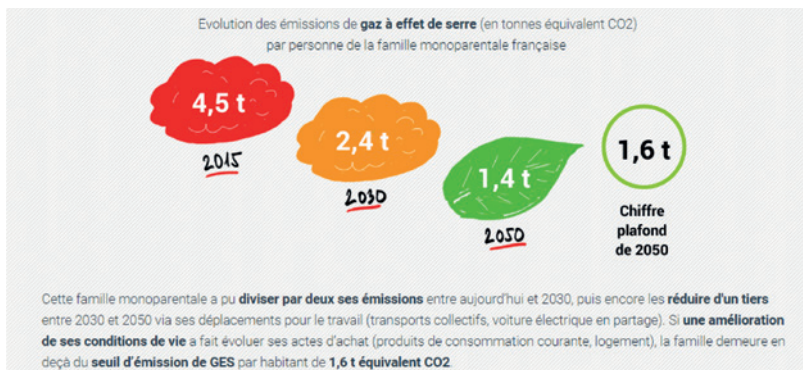
sont améliorés avec de nouvelles lignes de métro en construction. Leur voiture restera hybride tant que des capacités de recharge pour des véhicules électriques ne se seront pas diffusées massivement dans le pays.



En France, le cas d'une famille monoparentale modeste

Mère célibataire avec une fille de 6 ans, séparée de son compagnon depuis trois ans, elle habite avec sa fille un appartement de 55 m²

dans un immeuble d'habitation à loyer modéré (HLM) et bénéficie d'une aide financière au logement. L'appartement sera réhabilité en 2025. Cette rénovation comporte une isolation par l'extérieur, réalisée par l'organisme HLM grâce à des subventions publiques. Raccordé à un chauffage urbain, principalement alimenté par la chaleur issue de l'incinération de déchets ménagers, cette réhabilitation permet une diminution notable des charges de chauffage. Katya a une petite voiture, indispensable pour aller travailler et pour se déplacer quand on a un petit enfant. Son travail est à 12km de son logement. La résidence est mal desservie par les transports en commun, surtout tard le soir. La création de nouvelles lignes de métro et de tramway (2020-2030) dans le cadre du Grand Paris désenclave de nombreux quartiers. Pendant la même période des services de mobilité se développent. Les vélos et voitures électriques en autopartage connaissent un grand succès, grâce notamment aux smartphones permettant de réserver un véhicule dans des délais très courts, même en grande périphérie.



Félix et Léna, jeunes urbains vivent en Allemagne

Félix est charpentier et Léna est assistante sociale. Ils ont des revenus assez modestes. Leurs deux enfants, Ben et Mia, sont scolarisés à l'école primaire. Leur motivation est principalement une recherche d'autonomie qui les pousse à être économes, à éviter tout gaspillage, à valoriser les énergies renouvelables. Ils ont une certaine méfiance pour la société de consommation et la sophistication technologique. Mais ils utilisent largement les nouvelles technologies de commu-

nication et l'informatique qui vont dans le sens de leurs pratiques collaboratives. Cette famille rurale ayant un petit jardin a adopté un régime alimentaire non carné, avec une alimentation autant que faire se peut issue de la culture biologique. Ils adhèrent aussi à un réseau d'approvisionnement alimentaire de proximité (type AMAP). Leur cuisine s'est adaptée au rythme des saisons. Cela ne veut pas dire qu'ils ne fassent des exceptions occasionnelles pour initier les enfants à d'autres saveurs. Cette famille a réalisé après 2010 une isolation sur l'ensemble du logement de grande qualité au standard allemand "Passiv Haus", avec isolation des murs par l'extérieur à la fois pour lutter contre le froid et se protéger des canicules. Elle a changé le vieux poêle pour un nouveau utilisant des granulés de bois, mieux dimensionné du fait de la réduction des besoins de chauffage. Cette famille permet de tester les marges de progrès en direction d'un mode de vie écologique et d'explicitier l'un des équilibres possibles entre un mode de vie très satisfaisant et l'atteinte des objectifs climatiques. Les valeurs de cette famille sont celles d'une transition écologique. Son bilan d'émissions de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre est ensuite déterminé, au-delà de leur comportement personnel, par l'évolution en amont des modes de production de l'économie allemande. L'objectif allemand est de diviser par deux sa consommation d'énergie par rapport à 2010, et donc qu'elle soit inférieure à 2 tep par habitant. Cette famille fait beaucoup mieux avec 754 kg de CO2 / personne.

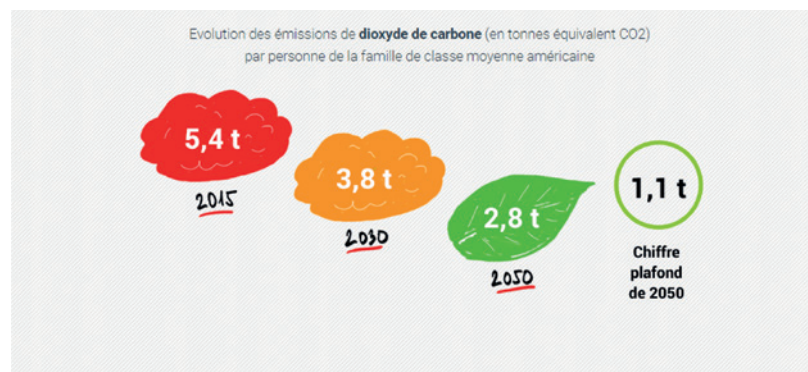
Un couple, trois enfants en grande banlieue de La Nouvelle-Orléans



Tous deux travaillent dans le centre-ville, lui est agent de sécurité en mairie, elle, aide-soignante à l'hôpital. Cette famille est représentative des classes américaines modestes, aux conditions de vie difficiles. En particulier, celles d'immigration récente.

Les émissions de cette famille restent importantes bien que ses consommations soient modestes et qu'elle bénéficie d'un climat clément. Dans le cas de cette famille, ce sont les émissions de gaz carbonique liées au transport qui pèsent le plus. Elles seront, dans le futur, difficiles à réduire, car les distances sont trop longues pour envisager des véhicules électriques. La transition énergétique de cette famille est dépendante des politiques publiques futures dans les secteurs les plus pollués, en particulier les transports et l'industrie américaine, le secteur pétrochimique notamment.

Le changement climatique a pris une dimension très concrète pour cette famille néanmoins, depuis le passage de l'ouragan Katrina. Le 23 août 2005, les vagues de l'océan ont submergé les digues et les ont détruites. L'eau a envahi la ville située en dessous du niveau de la mer. Cette catastrophe, qui a fait plus de 1 800 morts et 140 000 sinistrés, a clairement montré la nécessité de sensibiliser la population. Plus l'alerte est donnée tôt, mieux elle peut se protéger. L'adaptation au changement climatique ne nécessite pas seulement la construction de digues ou d'autres ouvrages. Il est indispensable que des décisions d'urbanisme soient prises pour ne pas construire en zones inondables. Une culture collective d'apprentissage des risques et des comportements adaptés doit être largement diffusée au sein de la population.



Des butées restent importantes et pèsent sur les familles, c'est le cas quand une organisation spatiale est telle qu'elle génère beaucoup de déplacements, que ceux-ci ne peuvent s'effectuer qu'en voiture ou en avion même sur des trajets nationaux quand il n'y a pas d'autres transports en commun possible sur longue distance (faute de développement de trains à grande vitesse par exemple). Au poids des transports s'ajoute celui très important de l'industrie.

Le cas de familles "autochtone" au mode de vie traditionnel

On ne saurait résumer la diversité des situations que regroupe l'appellation "autochtones". Il y a différents héritages culturels, des contextes très locaux. Néanmoins prenons deux cas en Amazonie. Des personnes qui sont engagées dans un processus d'intégration en maîtrisant des rudiments d'espagnol et qui, tout en gardant un mode de vie assez traditionnel, ont aussi la possibilité d'avoir des recettes en monnaie péruvienne pour acheter des équipements usuels et améliorer leurs conditions de vie.

Il y a aussi des populations beaucoup plus à l'écart qui subissent différentes ingérences dans leur territoire : des chercheurs d'or et d'autres matières premières, des compagnies pétrolières, des trafiquants de drogue et des agriculteurs pauvres défrichant et s'installant. Ces familles-là vivent une situation difficile et sont agressées dans leur mode de vie.

Cette civilisation, exposée aux plus grandes difficultés, exprime en même temps une philosophie de vie qui est en avance sur les pays dits développés, qui ont rompu depuis des siècles avec l'écoute des processus naturels alors que la nécessité s'impose de plus en plus de comprendre que le futur de l'humanité dépend des ressources – inévitablement limitées – de la planète et de la nécessité absolue de protéger l'environnement.

Le projet Our Life 21 s'est penché sur le cas de ces équilibres difficiles entre le maintien d'une culture ancestrale et l'amélioration de conditions de vie dans un environnement en mutation. Un monde en deçà de 2 degrés permet un mode de vie en harmonie avec son environnement.

La famille modélisée est celle d'un couple parlant un peu l'espagnol, leurs parents sont analphabètes et habitent avec eux. Ils ont quatre enfants. Le père travaille, il transporte des marchandises et

des personnes au long du fleuve Huallaga. La mère reste à la maison et cultive un petit jardin. Les grands-parents fabriquent des outils usuels en bois et préparent des plantes médicinales.



Les politiques publiques conditionnent fortement l'amélioration des conditions de vie des familles et leur bilan d'émissions

La moitié des émissions impliquent le choix des ménages pour leur lieu de vie, leur déplacements, leur alimentation, leurs actes de loisirs et de consommation... eux-même en lien avec l'organisation collective et le contexte économique. La lutte contre le réchauffement climatique implique de dépasser des désaccords culturels, politiques et sociaux par une nouvelle promesse du progrès. En plus des changements d'énergie des améliorations de technologies, il faut agir au plan de l'organisation collective et des comportements individuels.

Le projet Our Life 21 souligne l'enjeu des politiques publiques dans l'amélioration des conditions de vie des familles, soit parce qu'elles servent d'incitations directes pour modifier les comportements, soit qu'elles ouvrent des marges de manœuvre aux familles. Ce dernier pan consolide un consensus large de la population pour une transition énergétique.

Rassembler l'ensemble des politiques publiques identifiées selon la situation des familles de Our Life 21 dépasserait le cadre de cette présentation. Les enjeux principaux concernent le l'amélioration de l'efficacité énergétique, la qualité de construction des bâtiments, la

réhabilitation du patrimoine bâti ancien, la valorisation des énergies renouvelables notamment pour la production d'électricité, le recyclage des déchets, l'adaptation de l'agriculture, la lutte contre la déforestation et la dégradation des sols, une réduction massive de la consommation d'hydrocarbures par les transports et bien sûr un accès à l'investissement...

Il y a aussi des points durs qui se dégagent :

D'abord la propension accrue à la mobilité : l'histoire va dans le sens d'une hypermobilité, une équation entre des distances longues et des temps courts. L'aspiration aux voyages enrichit une ouverture sur le monde, la culture de l'autre. La réduction de l'empreinte liée aux déplacements est conciliable avec le respect des limites de la planète, mais en réinventant ses temps de voyage, pour plus de longs séjours, moins de frénésie aérienne...

Ensuite, les politiques urbaines et l'organisation économique : cela concerne la maîtrise de l'étalement urbain, le réaménagement des zones périurbaines. Avec en positif les dynamiques actuelles d'innovation sociale, organisationnelle, et technologique permettant aussi d'éviter des déplacements (télétravail, espace de co-working, aménagement de temps de travail, MOOC,...)

Enfin, la réduction des consommations de matière avec, en réponse, l'avancée vers une économie circulaire : meilleure gestion des déchets, généralisation du recyclage, retour de la matière organique au sol, comme amendement et afin d'augmenter le stockage de carbone dans le sol.

Cela nous ramène à la roue des catégories d'usage, présentée plus en amont. Dans la lignée de l'exemple ci-dessus, l'approche par la roue des usages rend par exemple perceptible le lien entre une agriculture plus durable pour réduire le poids de l'alimentation dans ma vie au regard de l'ensemble de ma consommation d'énergie.

La description par des récits permet de dépasser, en termes compréhensibles par tous, la complexité qu'impose les enjeux globaux et de se situer localement dans le quotidien de chacun. Mêlant capacités individuelles et collectives, politiques publiques à des échelles différentes et évolution des modes de production, les récits indiquent dans le temps des chemins de transition qui convergent vers une communauté de destins de l'humanité, dans un monde stabilisé. En paix avec elle-même et sa planète.