

pour le débat

**CLIMAT**

N° 06/09 NOVEMBRE 2009

# Négociations climat

## Compte-rendu de Barcelone

Emmanuel Guérin, Matthieu Wemaere (Iddri)



# Négociations climat

## Compte-rendu de Barcelone

Emmanuel Guérin, [emmanuel.guerin@iddri.org](mailto:emmanuel.guerin@iddri.org)  
Matthieu Wemaere [matthieu.wemaere@iddri.org](mailto:matthieu.wemaere@iddri.org)

Cette publication rassemble les billets publiés sur le blog de l'Idri lors de la conférence de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Barcelone du 2 au 6 novembre 2009.

## Est-on réellement en train de négocier ?

**3 novembre 2009** Par rapport à Kyoto, la séquence entre législation nationale et négociation internationale s'est en quelque sorte inversée.

Kyoto était une négociation internationale sur des objectifs de réduction d'émission pour les pays développés. Chacun est ensuite rentré chez soi avec pour tâche de mettre en place des politiques et mesures pour atteindre ces objectifs. Bien sûr les choses n'ont pas été exactement aussi simples. Les négociateurs avaient, dans les grandes lignes, en tête le coût des différentes politiques et mesures à mettre en œuvre pour atteindre différents objectifs de réduction d'émission. Et ils savaient quel était, environ, le plafond de réduction d'émissions à ne pas dépasser pour ne pas rendre le coût excessif.

Aujourd'hui, la plupart des pays, développés et émergents, ont déjà (Union européenne, Norvège, Japon...) ou sont en train (Etats-Unis, Australie, Chine, Inde, Brésil...) de mettre en place des législations qui fixent, directement ou indirectement, des objectifs de réduction ou de limitation d'émissions. Par rapport à Kyoto, cette situation crée indéniablement des opportunités. Tous les pays ont progressé dans leur expérience de la mise en œuvre de politiques et mesures climatiques. Le risque de non-respect des engagements pour la prochaine phase est donc, toutes choses égales par ailleurs, moins grand. Cette situation offre aussi la possibilité d'une discussion sur la coordination internationale des politiques et mesures nationales, qui permettrait de baisser significativement le coût de l'action collective et individuelle, notamment grâce à une coordination de l'investissement en R&D.

Mais elle fait aussi courir certains risques. La négociation ici à Barcelone donne parfois l'impression que, pour certains, la finalité de l'accord à Copenhague est uniquement l'inscription dans un cadre international des actions nationales que les uns et les autres ont l'intention de mettre en place, de toute façon. Si certains, comme l'Union européenne (qui dit qu'elle passera de 20 à 30% de réduction des émissions si l'accord international est jugé satisfaisant), l'Australie (qui dit qu'elle réduira ses émissions

entre 5 et 25% en fonction de l'accord international), l'Indonésie (qui dit qu'elle réduira ses émissions de 26% unilatéralement par rapport à son scénario de référence et de 41% si le soutien international est jugé approprié), ou même le Brésil (15% unilatéralement, 30% si le soutien international est jugé approprié) négocie le niveau de leur engagement, d'autres ne donnent pas l'impression de le faire.

La vision des américains et de quelques autres de l'accord ressemble, pour l'instant, à la création d'une chambre d'enregistrement internationale des engagements nationaux. Ce processus par le bas peut se comprendre. Les Etats-Unis gardent un très mauvais souvenir de la négociation à Kyoto où, après avoir pris un engagement international, ils ont été incapables de le faire ratifier par leur Congrès. Mais il pose de nombreux problèmes. D'abord parce que, si la négociation internationale se contente d'additionner les promesses d'engagement des uns et des autres, sans discussion sur l'adéquation entre ce total et ce que la science demande, il y a très peu de chances pour que le niveau d'ambition soit suffisant. Ensuite parce que cela ne fait pas sens du point de vue même de la négociation, car les gains collectifs issus de la coopération baisseraient le coût individuel de l'action, permettant ainsi à chacun de faire plus. On entend souvent la version négative de cette histoire, qui parle de perte de compétitivité. Mais la version positive, qui parle de coordination de l'investissement, est semblait-il oubliée, et pourtant fondamentale.

Pour que chacun accepte de faire plus, il faut qu'il soit convaincu que les autres feront aussi. La transposition dans un accord international des actions nationales des uns et des autres est bien un élément fondamental de Copenhague, qui se jouera autour de la définition des règles de MRV. Mais ce doit être un moyen, pas une fin. ■

## Pour un « Kyoto + » après le blocage des négociations par le groupe Afrique

**3 novembre 2009** Le fait politique marquant de Bangkok avait été une certaine dramatisation autour de l'avenir du protocole de Kyoto, un avenir qui semblait de plus en plus incertain. A Barcelone, cette crispation s'est encore accrue. Rappelons que la négociation avance, et avancera jusqu'à Copenhague, sur deux voies : celle de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et celle du protocole de Kyoto (PK). Rappelons aussi que la nature juridique de l'accord visé à Copenhague est toujours incertaine, et que toutes les options sont sur la table : un nouveau protocole, deux protocoles (le PK et un nouveau protocole), une série de décisions de la Conférence des Parties (CdP) de la CCNUCC, ou même une simple déclaration politique.

Les forces en présence sont, schématiquement, les suivantes : les Etats-Unis continuent, et continueront, de refuser de ratifier le protocole de Kyoto. Les Européens, comme auparavant les Japonais et les Australiens, estiment que Copenhague doit déboucher sur la création d'un instrument juridique unique, qui prendrait la forme d'un nouveau protocole. Face à cela, les pays en développement, et notamment les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud...) sont pour la plupart en faveur d'une deuxième période d'engagement du PK, et souhaitent que les Etats-Unis s'engagent, mais pas nécessairement dans le cadre du PK, mais possiblement, et vraisemblablement, dans le cadre d'une décision de la CdP.

Hier, la Gambie, au nom du Groupe africain, a décidé de bloquer les négociations dans l'une des deux voies de négociation, celle du protocole de Kyoto, tant que les pays développés ayant ratifié Kyoto n'auront pas tous annoncé un objectif ferme de réduction d'émissions. L'Algérie, l'Egypte, le Bénin, la Bolivie et le Venezuela ont appuyé la position du groupe africain. Cette décision du Groupe africain, et plus généralement la position de la quasi-totalité des pays en développement de maintenir une paroi étanche entre les deux voies de négociation, est généralement motivée par deux arguments. Premièrement, les pays en dévelop-

pement souhaitent que le PK continue à servir de référence pour les engagements des pays développés, car la référence aux 25-40% de réduction d'émissions pour les pays développés en 2020 par rapport à 1990 du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) n'existe que sous le PK, et pas sous la CCNUCC. Ils veulent même que le niveau d'engagement agrégé des pays développés soit de 40%. Et deuxièmement, ils considèrent que le remplacement du PK par un autre protocole fait courir le risque d'un affaiblissement du PK. Sur ces deux points, les pays en développement ont sans doute raison : les engagements des pays développés ne sont pas encore à la hauteur de ce que la science demande (ils sont entre 16 et 23%), et ce risque d'un affaiblissement du PK existe, si on se lance dans un exercice d'importation de l'acquis de Kyoto dans le cadre d'un nouvel instrument juridique. Mais en faisant cela, ils créent aussi le risque que les pays développés ayant ratifié Kyoto sortent, tout simplement, du PK. Et surtout ils créent la garantie que les engagements des Etats-Unis seront plus faibles que ceux des autres pays développés.

Qu'il y ait ou non une deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, la négociation à Copenhague devrait être une négociation sur la création d'un « Kyoto + ». Un Kyoto + en termes de participation, en obtenant l'engagement des Etats-Unis, et en suscitant l'action dans les grands pays émergents. Mais aussi un Kyoto + en termes d'ambition et d'efficacité du régime climatique international, notamment en mettant en œuvre de nouvelles dispositions liées au soutien technologique et financier à apporter aux pays en développement pour leurs actions de réduction d'émission et d'adaptation. ■

## Parle t-on de pays ou d'individus ?

**4 novembre 2009** Les négociateurs discutent en ce moment des critères d'éligibilité pour le financement de l'adaptation. Deux grandes visions s'affrontent : la vulnérabilité des pays aux effets des changements climatiques, et la vulnérabilité des populations.

Même si nous sommes dans une discussion intergouvernementale, il peut être pertinent de retenir comme concept la vulnérabilité des populations. Il y a en effet, en valeur absolue, beaucoup plus d'individus qui sont susceptibles de souffrir des impacts des changements climatiques dans les grands pays émergents comme la Chine et l'Inde que dans les petites îles et dans les pays les moins avancés. Cela soulève toutefois la question de la redistribution dans ces pays.

Mais surtout, ce débat devrait être rapproché de celui sur les émissions individuelles. Robert Socolow, professeur à Princeton, vient d'écrire un papier où il montre que 1) en retenant les émissions par tête cumulées comme mesure de l'équité 2) en raisonnant à l'échelle des pays : ce qui est équitable n'est pas sûr, et ce qui est sûr n'est pas équitable. En revanche, il montre

que, en raisonnant à l'échelle de l'individu, ce dilemme peut être dépassé. Il y a en effet toute une catégorie d'individus qui vit dans les pays émergents avec les standards occidentaux et avec le niveau d'émissions par tête qui y est associé. Robert Socolow calcule donc des objectifs de réduction d'émissions par pays, mais à partir d'une convergence des émissions par tête cumulées individuelles.

Sans en faire nécessairement un point dur des négociations, ces deux débats doivent être rapprochés. Il n'y a, a priori, pas de raison de passer de l'échelle nationale à l'échelle individuelle que pour l'adaptation – ce qui permettrait aux pays émergents de bénéficier de financement pour l'adaptation – et pas pour les réductions d'émissions – ce qui permettrait aux pays émergents de prendre des engagements de réduction d'émissions moins importants. ■

## Où en est-on du débat sur le financement ?

**4 novembre 2009** Le débat sur le financement et les actions, c'est un peu le débat sur l'œuf et la poule : lequel des deux doit venir en premier ? Les pays développés refusent de s'engager sur un montant de soutien financier tant que les pays en développement n'ont pas précisé, voire chiffré, les actions qu'ils pourraient entreprendre, en plus de leurs actions unilatérales, s'ils recevaient un soutien financier approprié. Et les pays en développement refusent d'aller trop loin dans la déclinaison, et le chiffrage, des actions qu'ils pourraient entreprendre, tant qu'ils n'ont pas de prévisibilité sur le montant et sur la gouvernance des ressources financières.

Il faut quand même constater que, dans cette dynamique où chacun conditionne son engagement à celui de l'autre, les pays en développement sont allés un peu plus loin que les pays développés dans leurs annonces. La plupart des pays en développement, notamment les pays émergents, ont décliné une série de politiques et mesures, en faisant la part entre ce qui serait autofinancé et ce qui nécessiterait un financement additionnel. Certains l'ont déjà fait officiellement (Indonésie), d'autre officieusement, par la voie de leur ministre (Brésil), certains l'ont même chiffré (Indonésie, Brésil) d'autres pas encore (Afrique du Sud, Mexique...).

Face à cela, les offres des pays développés ne sont toujours pas à la hauteur.

Sur les montants. L'Union européenne (UE) a récemment annoncé un chiffre pour le financement du climat : 100 milliards d'euros. Ce chiffre est en fait une estimation du coût incrémental d'investissement, associé à la mise en place d'actions de réduction des émissions et d'adaptation dans les pays en développement, par an jusqu'en 2020. Ce chiffre se décompose en trois catégories : actions autofinancées par les pays en développement (22-50 milliards d'euros), actions soutenues par le marché carbone (38 milliards, en faisant l'hypothèse, forte, que le niveau de réduction d'émissions agrégé des pays développés est de 30% en 2020 par rapport à 1990), et actions soutenues par des

financements publics (22-50 milliards). L'UE n'a toutefois pas pu se mettre d'accord lors du dernier Conseil européen sur le montant de la contribution européenne, ce qui est très regrettable du point de vue de la dynamique des négociations. Il faut cependant signaler que les autres pays développés, notamment les Etats-Unis et le Japon, qui ont tous les deux fait de nouvelles propositions sur le financement, non seulement n'ont pas proposé de montant, mais refusent, contrairement à l'UE, le principe d'une clé de répartition, et souhaitent que les contributions financières soient volontaires.

Sur les sources. Pour l'instant, les propositions qui sont faites par les pays développés ne permettent pas de garantir que des ressources financières additionnelles seront injectées dans le système. L'additionnalité est l'une des principales demandes des pays en développement. Il serait sans doute plus pertinent, et efficace, de prouver l'additionnalité du point de vue des sources, plutôt que du point de vue des canaux de distribution. Plusieurs options de financement innovantes permettraient de créer une nouvelle source, et ainsi de prouver l'additionnalité. L'une d'elles, connue sous le nom de « proposition norvégienne », qui permettrait la mise aux enchères d'une partie des Unités de Quantité Attribuées (UQA), semble progressivement abandonnée. A l'exception de la Norvège, elle n'a jamais été ardemment défendue par d'autres pays développés. Et, étant donné que les Etats-Unis sont en train de remettre en cause l'existence même des UQA, parce qu'ils s'opposent à l'existence d'un système international centralisé qui distribuerait ces UQA, elle semble de moins en moins probable. Une autre option consisterait à taxer les émissions des secteurs maritimes et aériens internationaux, ou à la placer sous un système de plafonnement et échange de quotas, avec mise aux enchères des quotas. L'UE a réaffirmé son intention de ramener ces émissions à l'intérieur du nouveau régime climatique international (elle propose 20 et 10% de réduction d'émissions respectivement en 2020 par rapport à 2005), mais ne s'est

pas prononcée clairement pour en faire une source de financement, et cette question reste très conflictuelle aujourd'hui dans les négociations internationales. Enfin, une troisième option, proposée récemment par les Français, consisterait à taxer les transactions financières. Mais cette option n'a pour l'instant pas été discutée dans la négociation internationale.

Sur la gouvernance. Les Etats-Unis et le Japon ont tous les deux fait de nouvelles propositions. Les points communs de ces propositions sont les suivants. Elles dépossèdent le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) de la quasi-totalité de son rôle opérationnel : le FEM continue à financer les actions de renforcement des capacités, notamment pour la préparation des programmes d'actions, des stratégies nationales, et des inventaires, mais c'est à peu près tout. Elles prévoient de mettre les fonds climat existants de la Banque mondiale sous les recommandations de la Conférence des Parties (CdP) de la CCNUCC. L'UE n'a toujours pas fait de proposition détaillée de gouvernance, et les pays en développement continuent eux

à demander la création d'un nouveau fonds directement sous l'autorité de la CdP. Au-delà des débats très polarisés politiquement (existant/nouveau, décentralisé/centralisé...), ce qui est en jeu, c'est bien que le mécanisme financier du futur régime suive précisément les recommandations politiques de la CdP, ce qui n'a pour l'instant pas été suffisamment le cas. Les négociations sur ce point progressent à Barcelone, avec des convergences de plus en plus grandes sur les rôles respectifs de la CdP et du comité exécutif du mécanisme financier. ■



# Le débloquage des négociations par le Groupe Africain

**5 novembre 2009** Les négociations climat ont continué hier à Barcelone, après la levée du blocage, opéré par le Groupe Africain lundi et mardi, des négociations dans le cadre de la voie du protocole de Kyoto. La situation a pu être débloquée grâce à un compromis de procédure obtenu lors de la session plénière du groupe ad-hoc AWG-KP mardi soir, suite aux consultations des parties par son président, John Ashe, au termes duquel le travail de négociation sera divisé en temps respectivement dédié à 60% sur les engagements chiffrés des pays développés et 40% aux autres éléments sujets de négociation notamment les puits de carbone et l'utilisation des mécanismes de flexibilité.

Le Groupe Africain, qui voulait se faire entendre et montrer qu'il était prêt à tout pour défendre ses intérêts, a notamment reproché aux pays développés ayant ratifié le protocole de Kyoto, de ne faire aucune proposition pour fixer un objectif ferme de réduction de leurs émissions. Plus précisément, les requêtes du Groupe Africain peuvent être présentées comme suit :

- le protocole de Kyoto continue d'être l'instrument de référence pour fixer les engagements des pays développés en matière de réduction d'émissions.
- les pays développés doivent faire des propositions non seulement fermes mais également précises quand au niveau de leurs engagements et la manière de les remplir, au niveau national d'abord, y compris le volume séquestré par les puits de carbone sur leurs territoires, et ensuite par l'utilisation de crédits d'émissions (offsets) générés par des activités à l'étranger, et ne pas se cacher derrière le flou des chiffres pour la réalisation de leurs engagements.
- le niveau d'ambition doit être guidé par la science, dans le haut de la fourchette recommandée par le GIEC, à savoir au moins 40% de réduction.
- comme préalable de toute discussion sur les actions d'atténuation des pays en développement, les pays développés doivent d'abord inscrire les engagements fermes, qu'ils auront ainsi proposés dans le cadre du protocole de

Kyoto, dans la négociation qui a lieu dans le cadre de la convention (AWG-LCA) par référence à un objectif à long terme pour les pays développés et d'un objectif global aspirationnel, pour ensuite les inscrire dans la négociation dans le cadre du protocole de Kyoto. Les pays en développement veulent éviter de répéter le scénario du MEF dont les conclusions, qui ne fixaient pas d'objectif à moyen terme pour les pays développés, créaient une ambiguïté concernant la répartition des efforts de réduction.

– le protocole de Kyoto ne doit pas être ni remplacé ni fusionné avec un nouvel accord. Au contraire, le Groupe Africain souhaite un résultat dans les deux voies de négociation, d'une part d'un objectif chiffré contraignant pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, conformément à son article 3.9, et d'autre part à un instrument juridique distinct reflétant les engagements de tous les pays développés à moyen et long terme.

## Un nuage ou un mur pare-feu ?

La négociation sur les réductions d'émissions est divisée en 6 parties dans le plan d'action de Bali, qui sert de guide à la négociation jusque Copenhague. 1bi : engagement et actions de réductions d'émissions comparables des pays développés ; 1bii : actions de réductions d'émissions nationales appropriées des pays en développement ; 1biii : réduction d'émissions liées à la déforestation ; 1biv : approches sectorielles ; 1bv : mécanismes de marché ; 1bvi : impact des mesures de réductions d'émissions. Mais en fait, les principales divergences entre les Parties à Barcelone, comme auparavant à Bangkok, ne portent pas sur un de ces points en particulier. La question clé, c'est la création – ou non – d'un chapeau au-dessus des paragraphes 1bi et 1bii dans le texte de l'accord final à Copenhague. Cela peut paraître être une question purement procédurale. Cela n'est pas du tout le cas. Il s'agit en fait de l'une des questions les plus politiques de la négociation,

qui revient à poser la question de ce qui est commun et ce qui est différencié entre les pays développés et les pays en développement.

La négociation est pleine de métaphores. Ceux qui souhaitent la création de ce chapeau, essentiellement les Etats-Unis, et dans une moindre mesure le Canada et l'Australie, parlent de « nuage » (« cloud »), au-dessus des paragraphes 1bi et 1bii. Ceux qui s'y opposent, c'est-à-dire l'ensemble des pays en développement, parlent de « mur pare-feu » (« firewall ») entre les paragraphes 1bi et 1bii. Les arguments et contre-arguments des uns et des autres portent essentiellement sur 2 sujets : la conformité par rapport au principe de responsabilité commune et différencié et au plan d'action de Bali.

Les Etats-Unis et les pays en développement s'opposent sur la conformité de leurs propositions par rapport au principe fondamental de la CCNUCC : la responsabilité commune et différenciée. En fait, si l'un insiste sur les éléments communs, les autres insistent sur les éléments différenciés, et ce débat ne peut pas être tranché sur une base juridique. C'est même l'un des objets d'une négociation que de parvenir à un accord à partir d'interprétations différentes. Ensuite ils s'opposent sur la conformité de leurs propositions vis-à-vis du plan d'action de Bali. Les pays en développement affirment que le plan d'action de Bali est très clair, et qu'il sépare avec une « paroi étanche » les engagements et actions des pays développés et en développement respectivement. Ils estiment donc que tout le temps passé à discuter de ce « nuage » est en fait du temps perdu. Les Etats-Unis considèrent eux que ce n'est pas un hasard si les deux paragraphes reprennent beaucoup les mêmes termes (mesurable, notifiable et vérifiable en particulier) et ils souhaitent définir ces termes une seule fois. Ils disent de plus que la négociation s'est déjà éloignée de la structure du plan d'action de Bali, notamment en créant un groupe de contact sur le renforcement des capacités, ce qui était une demande des pays en développement.

Il y a en fait beaucoup de place pour négocier un résultat à Copenhague qui tienne compte des principales exigences des pays développés et en développement tout en ne créant pas

de chapeau au-dessus des paragraphes 1bi et 1bii. Sur la question des chiffres par exemple. Pour vendre l'accord à leur opinion publique, les pays développés ont sans doute besoin que les pays en développement, et notamment les pays émergents, annoncent des actions chiffrées. Pour vendre l'accord à la leur, les pays en développement ont sans doute besoin d'affirmer qu'ils ne prennent pas les mêmes engagements que les pays développés. Ces deux exigences peuvent facilement être conciliées, si les pays en développement s'engagent à entreprendre des actions sectorielles ou programmiques de réduction des émissions par rapport à un scénario de référence, ou de développement et diffusion des technologies décarbonées comme les énergies renouvelables, ce que certains d'entre eux font d'ailleurs. Les Etats-Unis font toutefois le jugement que, pour que l'accord soit ratifiable par leur Congrès, il faut que les engagements et actions des pays développés et en développement – des Etats-Unis et de la Chine en fait – comportent un grand nombre d'éléments communs, notamment leur nature juridique, et leurs règles de mesure, notification et vérification. Cette bataille est peut-être nécessaire pour obtenir l'engagement des Etats-Unis, mais elle ne sera pas facile à gagner. ■

## Les États-Unis : entre législation domestique et négociation internationale

**Jeudi 5 novembre 2009** Nous avons maintenant la quasi-certitude que le Congrès américain n'aura pas adopté de loi sur la réduction des émissions de GES avant Copenhague. La chambre des représentants examine toujours le projet de loi Waxman-Markey, et le Sénat le projet de loi Kerry-Boxer. Mais la législation ne sera sans doute pas adoptée avant Avril 2010. Ceci complique indéniablement la négociation internationale et introduit une incertitude supplémentaire concernant la nature de l'accord qu'il est possible d'obtenir à Copenhague. Dans ce contexte, certains affirment que Copenhague pourrait être une négociation sur les règles (la nature des engagements de chacun), la négociation sur les chiffres (de réductions d'émissions et de financement) étant repoussée à plus tard (à Mexico en Décembre 2010 ou un peu avant). Même si cette approche paraît faire sens intellectuellement, il est peu probable qu'elle soit possible politiquement. En effet, les pays en développement sont essentiellement demandeurs d'engagements chiffrés de la part des pays développés, et sont potentiellement offreurs sur les règles (notamment de mesure, notification et vérification de leurs propres actions). Une telle approche serait donc sans doute déséquilibrée aux dépens des pays en développement.

Toutefois, le fait que le Congrès n'ait pas adopté la législation avant Copenhague ne veut pas nécessairement dire qu'il ne sera pas possible d'avoir de chiffres concernant les engagements de réductions d'émissions à court terme (2020) des pays développés. L'accord de Copenhague pourrait fixer, en plus des engagements individuels pour tous les pays développés à l'exception des États-Unis, un objectif – précis ou une fourchette – collectif de réductions d'émissions pour les pays développés, ce qui fixerait implicitement le niveau d'engagement – précis ou une fourchette – des États-Unis. Cela ne veut même pas dire que les États-Unis ne pourront pas s'engager sur un chiffre à Copenhague. Le

président Obama pourrait donner un mandat à ses négociateurs pour négocier un engagement chiffré - précis ou une fourchette – sans attendre que la législation soit bouclée. Il faut sur ce point signaler que les débats aux États-Unis portent plus sur la répartition interne du fardeau de réduction des émissions (entre Etats agricoles, charbonniers etc...) et sur le détail des règles que sur le niveau absolu de réduction des émissions, qui a même augmenté en passant de la Chambre des Représentants (Waxman-Markey) au Sénat (Kerry-Boxer). Mais, étant donné le capital politique que le président Obama doit dépenser sur la réforme du système de santé, et les deux élections partielles perdues par les démocrates, cela ne lui laisse pas forcément les marges de manœuvre suffisantes.

Mais au-delà des chiffres, c'est la question de la nature de l'engagement des Etats-Unis dans le cadre du futur régime climatique pose toujours problème. La remise en cause de Kyoto par les Américains est sans doute encore plus fondamentale qu'anticipée. Les Américains ne s'opposent pas seulement à l'existence d'un mécanisme de sanctions international, ils s'opposent à ce qui fait l'ossature même du protocole de Kyoto (PK) : les Unités de Quantité Attribuées (UQA). Il s'agit en fait d'une unité de mesure commune qui fixe le budget carbone à ne pas dépasser sur la période d'engagement pour les pays ayant ratifié le PK. Les Etats-Unis avancent trois arguments techniques et un argument politique pour justifier leur opposition. Premièrement, la législation américaine ne prévoit pour l'instant de couvrir qu'environ 85% des émissions nationales, et pas la totalité. Dans Kyoto, les objectifs de réduction d'émissions sont à l'échelle de l'économie toute entière. Deuxièmement, le système de plafonnement et échange de quotas prévoit pour l'instant le recours possible à l'emprunt de quotas sur les périodes futures. Ceci n'est pas compatible avec l'existence d'un budget carbone sur une période d'engagement. Enfin, la législation

prévoit pour l'instant un recours possible à des offsets non pas définis internationalement (dans le cadre de l'accord à Copenhague) mais nationalement (par leur Agence de Protection de l'Environnement). Ceci n'est pas compatible avec les marchés carbone du PK.

De ces trois oppositions techniques, c'est sans doute la dernière qui est la plus sérieuse. Les Américains ont en fait deux principales exigences, qui peuvent paraître contradictoires, qui expliquent le fait qu'ils veulent définir nationalement leurs offsets. Premièrement, ils critiquent depuis longtemps maintenant la non additionalité des mécanismes de flexibilité du PK, et notamment le Mécanisme de Développement Propre (MDP). Deuxièmement, ils souhaitent, pour pouvoir s'assurer que le recours aux offsets limite effectivement la hausse des prix sur le marché de quotas américain, que l'offre d'offsets soit suffisamment abondante. Il faut cependant signaler deux choses. Premièrement cette position américaine semble contraire à la position américaine habituellement défendue dans d'autres négociations, en faveur d'un système de règles harmonisées. Si chacun peut définir ses offsets, l'intégrité environnementale du système semble pour le moins menacée. Deuxièmement, les Américains semblent avoir une attitude différente sur le financement et sur les offsets. Sur la gouvernance des ressource

ces financières, les Américains ont proposé de ramener les fonds climat de la Banque Mondiale sous les recommandations la Conférence des Parties (CdP) de la CCNUCC. Ils s'approprient donc à négocier intensément la composition du comité exécutif de ces fonds et les rôles respectifs de ce comité et de la CdP. Sur les offsets, les États-Unis ne semblent pas prêts à conduire la même négociation internationale, et semblent préférer définir leurs propres règles.

Toutes des oppositions techniques pourraient en fait être dépassées. Le périmètre de la législation pourrait être étendu avec des politiques et mesures complémentaires. Il existe bien d'autres moyens de limiter la hausse des prix sur le marché américain que le recours à l'emprunt (valve de sécurité...). Et les Américains pourraient conduire une négociation internationale pour s'assurer de l'additionnalité des offsets. Mais ces oppositions techniques cachent en fait une opposition beaucoup plus politique. Les États-Unis refusent l'existence d'un système international qui leur assignerait un budget carbone à ne pas dépasser. C'est le A (attribuées) de UQA qui leur pose problème... ■

## REDD : Feu vert pour un accord à Copenhague?

**vendredi 6 novembre 2009** La négociation sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD plus) est structurée autour de cinq points : les objectifs et les clauses de sauvegarde, les moyens de mise en œuvre, le périmètre, les règles de mesure notification et vérification et les arrangements institutionnels. La négociation sur REDD plus est, à bien des égards, plus avancée que sur le reste. Se pose donc la question de la conclusion d'un accord séparé sur REDD plus, pour capturer les progrès déjà réalisés, sans être freiné par le reste de la négociation.

Cette option à ses partisans mais aussi ses détracteurs, dont le Brésil fait partie. Le Brésil, en tant que pays émergent, sait qu'il devra s'engager à entreprendre des actions réductions d'émissions significatives, même s'il y a un relatif consensus sur le fait que l'amplitude et la nature de ses actions doivent être différentes de celles des pays développés. Et ses émissions proviennent, pour l'instant, essentiellement de la déforestation et de la dégradation de la forêt amazonienne. Il souhaite donc que les forêts soient traitées comme les autres secteurs pour pouvoir montrer à la communauté internationale, comme les autres pays émergents, qu'elles contribuent significativement à la réduction des émissions globales. Au-delà de ces considérations sur la nature de l'accord sur REDD plus, les négociations ont plutôt bien progressé à Barcelone.

Elles ont porté essentiellement sur les moyens de mise en œuvre. Il y a un relatif consensus sur le fait que le mécanisme de financement de REDD plus se décline en trois phases. Premièrement, une phase de préparation : préparation d'une stratégie nationale avec notamment l'identification et la priorisation des principales politiques à conduire et des renforcements de capacité institutionnelle nécessaires pour y parvenir. Deuxièmement, une phase de soutien aux politiques et mesures forestières, avec une exigence de performance, mais qui pourrait éventuellement être mesurée autrement que grâce aux réductions d'émissions directement

associées à ces actions. Troisièmement, une phase de récompense des réductions d'émissions mesurées par rapport à un scénario de référence, que ce soit grâce à un mécanisme de marché ou en passant par un fond. Sur cette troisième phase, les négociations se poursuivent, entre les partisans d'une approche de marché et ceux qui défendent un financement public. Mais les deux premières phases sont relativement consensuelles, ce qui devrait permettre d'avancer assez vite, et qui fait de REDD plus un bon candidat pour les financements précoces, c'est à dire ceux qui courent sur la période 2009 – 2012.

Sur les autres points. Le périmètre du mécanisme est à peu près stabilisé, et ne devrait plus trop faire l'objet de négociation. Il devrait bien s'agir de REDD plus, c'est-à-dire la réduction d'émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts grâce à la conservation, à la gestion durable des forêts, et à l'amélioration des stocks de carbone. Les négociations ont en revanche peu progressé sur la mesure, la notification et la vérification, et sur les arrangements institutionnels, les avancés sur REDD plus dépendant étroitement des progrès sur les autres blocs de la négociation. Sur les clauses de sauvegarde, les choses sont aussi à peu près claires, avec une clause qui vise à préserver les forêts primaires, et une autre qui permet de protéger les droits des peuples indigènes. Les pays en développement ont d'ailleurs demandé à ce que ces deux clauses de sauvegarde s'appliquent aussi aux pays développés, ce qui introduit un parallèle intéressant... ■





# Négociations climat

## Compte-rendu de Barcelone

Emmanuel Guérin, Matthieu Wemaere (Iddri)

# IDDRI

 SciencesPo.

CRÉÉ À PARIS EN 2001, l'Institut du développement durable et des relations internationales est né de trois hypothèses : la dégradation des ressources naturelles et le changement climatique induits par les activités humaines sont insoutenables à terme ; la transformation profonde des modèles de développement est nécessaire ; cette transformation est possible si des politiques cohérentes à l'échelle mondiale sont déployées pour provoquer, à temps, les changements nécessaires des modes de vie.

Institut indépendant, l'Iddri se situe à l'interface de la recherche et de

la décision : à partir des travaux scientifiques, il éclaire les questions politiques du développement durable et les grands enjeux de la transformation des modèles de développement. En animant le dialogue entre des acteurs aux intérêts souvent divergents et en mobilisant des équipes de recherche dans un large réseau international, il facilite une compréhension partagée des problèmes dans une perspective mondiale.

L'Iddri publie trois collections propres : les *Idées pour le débat* permettent de diffuser dans des délais brefs des textes sous la responsabilité

de leurs auteurs ; les *Synthèses* font le point sur des questions scientifiques ou en discussion dans les forums internationaux et dressent un état des controverses ; enfin, les *Analyses* s'attachent à approfondir une problématique. L'Iddri développe en outre des partenariats scientifiques et éditoriaux, notamment dans le cadre de la publication de *Regards sur la Terre*. *L'annuel du développement durable*, fruit d'une collaboration avec l'Agence française de développement et les Presses de Sciences Po.

Pour connaître l'ensemble des publications et des activités de l'Iddri, rendez-vous sur [www.iddri.org](http://www.iddri.org)