



CLIMAT/ CCNUCC

La Conférence des Nations Unies sur le Climat, 11 au 23 novembre 2013 à Varsovie (Pologne)

Résultats, bilan et perspectives

Dossier spécial du CITEPA

18 décembre 2013

Mise à jour du 4 avril 2014

Mise à jour du 4 avril 2014
pour intégrer les références officielles
des décisions de la COP et de la CMP.

Sommaire

1.	Introduction	5
2.	Déroulement de la Conférence	6
3.	Contexte économique, scientifique et politique	7
4.	Résultats obtenus - vue d'ensemble	9
5.	Analyse	10
5.1 -	Les avancées concrètes de Varsovie	10
5.2 -	Insuffisances et faiblesses de Varsovie	16
5.3 -	Déroulement des négociations : temps forts et tendances majeures	23
6.	Bilan et perspectives	26
7.	Pour en savoir plus	31

Pour citer ce document :

CITEPA, 2014. La Conférence des Nations Unies sur le Climat, 11-23 novembre 2013 à Varsovie (Pologne), Collection *Fiches de Synthèse*.

© CITEPA 2014

Les analyses rapportées dans le présent document n'engagent que le CITEPA. Elles ont pour objectif de présenter une synthèse la plus neutre et complète possible des négociations internationales et de leurs résultats de façon à apporter aux adhérents une information de qualité. Une version plus courte de cet article est parue dans CDL n° 174, décembre 2013. Ce document a été mis à jour le 4 avril 2014 pour intégrer les références officielles des décisions CP et CMP adoptées.

Bilan Varsovie/ 2014 | CITEPA_INT_CLIMAT_CCNUCC_Varsovie_231113.pdf

Pour obtenir une version papier de ce document :

Centre Interprofessionnel Technique d'Etude de la Pollution Atmosphérique (CITEPA)

42, rue de Paradis - 75010 PARIS - Tel. 01 44 83 68 83 - Fax 01 40 22 04 83

www.citepa.org | infos@citepa.org

Acronymes

ADP :	Groupe de travail ad hoc sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée
AWG-LCA :	Groupe de travail ad hoc sur les nouveaux engagements post-2012 des pays industrialisés
CCNUCC :	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Convention Climat)
CMP :	Réunion des Parties (CMP-9) au Protocole de Kyoto
COP :	Conférence des Parties (COP-19) à la Convention Climat
CTN/C :	Centre et Réseau de technologies du Climat (<i>Climate Technology Network/Centre</i>)
GCF :	Fonds vert pour le Climat (<i>Green Climate Fund</i>)
GES :	Gaz à effet de serre
GIEC :	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC en anglais)
MDP :	Mécanisme de développement propre (<i>article 12 du Protocole de Kyoto</i>)
MOC :	Mise en œuvre conjointe (<i>article 6 du Protocole de Kyoto</i>)
MRV :	Mesure, notification et vérification (<i>Measuring, Reporting and Verification</i>) [concept défini pour la première fois dans le Plan d'actions de Bali de décembre 2007]
NAMA :	Actions nationales de réduction (<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>) [des PED]
PE :	Pays émergents [Chine, Inde, Brésil, Afrique du Sud notamment]
PED :	Pays en développement
REDD+ :	Réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts [dans les pays en développement]
SBI :	Organe subsidiaire pour la mise en œuvre [organe de la CCNUCC]
SBSTA :	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique [organe de la CCNUCC]
TEC :	Comité exécutif pour les technologies (<i>Technology Executive Committee</i>)
UQA :	Unités de quantités attribuées (<i>article 17 du Protocole de Kyoto</i>)
URCE :	Unités de réduction certifiées des émissions [crédits d'émission issus des projets MDP]
UTCf :	Utilisation des terres, leur changement et la forêt (LULUCF en anglais).

Principales coalitions de négociations

ALBA :	Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique : Venezuela, Cuba, Bolivie, Equateur, Nicaragua, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Antigua-et-Barbuda
AOSIS :	Alliance des petits Etats insulaires (Alliance of Small Island States) : 39 membres, Présidence : République de Nauru
BASIC :	Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine
GIE :	Groupe pour l'intégrité environnementale : Suisse, Liechtenstein, Luxembourg, Mexique, République de Corée
GRULAC :	Groupe des Etats indépendants d'Amérique latine et des Caraïbes (AILAC en anglais) : Colombie, Pérou, Costa Rica, Chile, Guatemala, Panama)
Groupe de l'ombrelle :	Australie, Canada, Etats-Unis, Norvège, Russie, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande, Ukraine,...
Groupe des 77/ Chine	130 pays, Présidence : Algérie
LMDC :	Pays en développement partageant la même vision (<i>Like-minded developing countries</i>)
PMA :	Pays les moins avancés : 49 PED, Présidence : Gambie
UE :	28 Etats membres, Présidence semestrielle : Lituanie (2 ^e semestre 2013)

Source : MEDDE, Dossier de presse COP-19 - CMP-9, 08/11/2013

1) Introduction

Le CITEPA vous propose en exclusivité une analyse des résultats des deux semaines de négociations à Varsovie. Tout d'abord, il s'agira de dresser un bref **état des lieux de l'ensemble des résultats obtenus**. Ensuite, une **analyse détaillée** est présentée, focalisant sur les avancées concrètes et les insuffisances (hors les aspects concernant l'adaptation et les pertes/dommages). Enfin, les temps forts et les grandes tendances des négociations, les conséquences de ces résultats, ainsi que les prochaines étapes, seront examinées.



La Conférence de Varsovie

G à dr : **Christiana Figueres**, Secrétaire exécutif de la CCNUCC, **Ban Ki-moon**, Secrétaire-Général des Nations Unies, **Donald Tusk**, Premier Ministre de la Pologne, **Marcin Korolec**, Président de la COP-19/CMP-9, **Jakaya Mrisho Kikwete**, Président de la République unie de Tanzanie, **John Ashe**, Président de l'Assemblée générale de l'ONU, **Richard Kinley**, Secrétaire exécutif adjoint de la CCNUCC. ©iisd

La Conférence des Nations Unies sur le Climat, qui s'est tenue à Varsovie (Pologne) du 11 au 23 novembre, a réuni plus de 8 300 participants dont 4 022 délégués gouvernementaux (équipes de négociation nationales) des 195 Parties à la Convention Climat (CCNUCC), 3 695 représentants d'agences onusiennes, d'organisations intergouvernementales et d'ONG environnementales, ainsi que 658 journalistes du monde entier¹.

¹ Source : IISD, *Earth Negotiations Bulletin* Vol.12 n° 594, 26/11/2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

2) Déroulement de la conférence

La Conférence de Varsovie s'est déroulée en trois temps :

- des **sessions techniques** rassemblant les négociateurs officiels au sein de la désormais seule et unique "piste" onusienne de négociation sur le régime post-2020 :
 - ⇒ la 3^e partie de la 2^e session du **Groupe de travail sur la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP)** dans le cadre de la de la Convention Climat (CCNUCC) qui regroupe ses 195 Parties (dont les Etats-Unis et les pays en développement [PED]. Ce nouveau groupe a été créé par la décision 1/CP.17²),
- des **sessions techniques** rassemblant les négociateurs officiels au sein des **deux enceintes permanentes relevant des deux instruments juridiques sur le climat** :
 - ⇒ la 19^e Conférence des Parties (COP-19) à la Convention Climat,
 - ⇒ la 9^e Réunion des Parties (CMP-9) au Protocole de Kyoto,
- un **segment de haut niveau** (19-23 novembre) rassemblant les Ministres du Climat, de l'Environnement et/ou de l'Energie des 195 Parties à la Convention Climat et ce, pour la prise de décision politique.

² Voir SD'Air n° 182 p.21.

3) Contexte économique, scientifique et politique

Avant de présenter les résultats de la Conférence de Varsovie, il convient de la replacer dans un triple contexte : économique, scientifique et politique (au sens du calendrier de la CCNUCC).

Si Varsovie est intervenue sur fond de crise économique et budgétaire, les toutes dernières connaissances scientifiques en matière de changement climatique soulignent l'urgence d'agir pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) afin de faire face au défi climatique. Plusieurs rapports récents des organisations internationales, qui font autorité en la matière, sont formels : il y a urgence à agir. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), le Centre Commun de Recherche (JRC) de la Commission européenne, ainsi que le Projet Mondial Carbone (*Global Carbon Project* ou GCP) font état de niveaux records d'émissions de GES ou de concentrations atmosphériques de GES atteints en 2011 et 2012.

Ces rapports appellent les Parties à la Convention Climat à faire preuve d'une plus forte ambition dans l'effort collectif à consentir pour réduire les émissions de GES, et notamment pour relever le niveau d'ambition d'ici 2020 afin que ces émissions suivent une trajectoire qui soit compatible avec **l'objectif fixé par l'accord de Copenhague (2009) et confirmé par les accords de Cancún (2010) visant à limiter la hausse des températures moyennes mondiales à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels [d'ici 2100]**. Rappelons enfin que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a souligné dans son 4^e rapport d'évaluation (2007) que le "pic" des émissions de GES doit intervenir d'ici 2020 au plus tard.

Pour récapituler :

- le GIEC a publié, le 27 septembre 2013, le 1^{er} volume de son 5^e rapport d'évaluation qui porte sur les aspects scientifiques du changement climatique³. Le GIEC souligne notamment que les concentrations atmosphériques de CO₂, de CH₄ et de N₂O dépassent désormais de loin les plus hautes valeurs de concentrations relevées dans les carottes glaciaires sur les 850 000 dernières années. Les rythmes moyens d'accroissement de ces concentrations sont sans précédent depuis 22 000 ans. Les émissions annuelles de CO₂ provenant de la combustion des combustibles fossiles se sont élevées à **34,9 Gt CO₂ en 2011**, soit un niveau de 54% supérieur à celui de 1990 ;
- l'OMM a publié, le 6 novembre 2013, son **Bulletin annuel sur les concentrations mondiales de GES pour 2012**⁴. Les concentrations moyennes de CO₂, de CH₄ et de N₂O ont atteint en 2012 les plus hauts niveaux jamais enregistrés depuis l'époque préindustrielle (1750) ;
- le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) a publié, le 5 novembre 2013, la mise à jour 2013⁵ de son rapport annuel sur l'écart entre le niveau d'ambition et le niveau de réduction mondiale nécessaire pour respecter l'objectif de 2°C. Les projections d'émissions de GES en 2020 calculées sur la base de la mise en œuvre des engagements et actions de réduction pour 2020 souscrits par les Parties à ce jour [**engagements contraignants de 42 pays industrialisés + actions nationales de réduction (NAMA) de 55 PED**] vont dépasser de **8 à 12 Gt CO₂e le niveau d'émissions mondiales de GES en 2020 compatible avec l'objectif de 2°C (soit 44 Gt CO₂e)** ;

³ Voir CDL n° 172 p.2 et la *Fiche de Synthèse* INT_CLIMAT_CONNAISSANCES_GIEC_AR5-Vol1_270913.

⁴ http://www.wmo.int/pages/prog/arep/gaw/ghg/documents/GHG_Bulletin_No.9_fr.pdf

⁵ Voir CDL n° 172 p.5.

- dans ses **Perspectives énergétiques mondiales** (*World Energy Outlook*) 2013, publiées le 12 novembre 2013⁶, l'AIE est formelle dans ses projections : les émissions de CO₂ liées à la production d'énergie vont augmenter de 19% sur la période 2011-2035, en passant de 31,3 Gt CO₂ en 2011 à **37,2 Gt CO₂ en 2035**, ce qui correspondrait à une hausse des températures moyennes mondiales de **3,6 °C** à long terme ;
- dans le cadre du **Projet mondial carbone** (*Global Carbon Project* ou GCP), initiative internationale de recherche lancée en 2001, les données mondiales de CO₂ pour 2012 (émissions et concentrations) ont été publiées le 19 novembre 2012⁷. Selon cette nouvelle mise à jour des estimations, **les émissions mondiales de CO₂ liées à la combustion des combustibles fossiles ont progressé de 58% entre 1990 et 2012 pour atteindre un niveau record de 9,7 Gt C (soit 35,6 Gt CO₂) en 2012**. Les tendances mondiales actuelles d'émissions de CO₂ dessinent une trajectoire d'émissions qui conduirait à une hausse des températures moyennes mondiales comprise entre **3,2 °C à 5,4 °C d'ici 2100** par rapport aux niveaux pré-industriels (avant 1750) ;
- le 31 octobre 2013, le Centre Commun de Recherche (CCR ou JRC en anglais) de la Commission européenne et l'Agence néerlandaise pour l'évaluation de l'environnement (PBL) ont conjointement publié un rapport présentant les **tendances en matière d'émissions mondiales de CO₂ sur la période 1990-2012**⁸ issues de la **base de données pour la recherche sur l'atmosphère planétaire (EDGAR)**. Le rapport montre que les émissions mondiales de CO₂ se sont élevées à **34,5 Gt en 2012** contre 22,7 Gt en 1990, soit une hausse de 52%.
- dans sa mise à jour annuelle publiée le 20 novembre 2012, le *Climate Action Tracker* (CAT)⁹, dispositif international visant à suivre et à évaluer les engagements de réduction souscrits par les pays industrialisés, émergents et en développement, estime que ceux-ci mèneront la planète sur une trajectoire globale d'émissions de GES qui conduirait à une **hausse des températures moyennes mondiales de 3,7 °C d'ici 2100**.

Or, malgré ces signaux d'avertissement, **l'écart entre l'ambition et la science continue de se creuser**, comme l'a montré le rapport du PNUE publié le 5 novembre 2013. Aujourd'hui, l'heure est au réalisme : l'action climat n'est plus la priorité dans l'agenda politique international et national. La crise économique monopolise les Gouvernements nationaux, en réduisant considérablement leur marge de manœuvre en termes d'ambition de réduction des émissions à moyen et à long terme ainsi que les ressources budgétaires mobilisables à cette fin.

Le contexte politique - le calendrier de négociation de la CCNUCC

A la COP-17 à Durban en 2011 [cf. [décision 1/CP.17](#)], les Parties ont décidé de lancer un processus visant à élaborer soit un protocole, soit un nouvel instrument juridique, soit un texte convenu d'un commun accord ayant force juridique dans le cadre de la CCNUCC qui soit applicable à **toutes** les Parties. A cette fin, un nouvel organe subsidiaire a été créé dans le cadre de la CCNUCC, le **Groupe de travail ad hoc sur la plateforme de Durban pour une action renforcée** (dit Groupe ADP). Le nouveau régime à mettre en place sera donc plus ambitieux que celui établi au titre du Protocole de Kyoto (39 Parties par la 1^{ère} période [2008-2012] et 38 Parties par la 2^e période [2013-2020]). La COP-15 (Copenhague, 2009) a échoué à mettre en place un tel régime.

Le mandat de l'ADP est d'achever ses travaux au plus tard en 2015 pour que **le nouvel accord soit adopté à la COP-21 [2015]** en vue de son entrée en vigueur à partir de 2020.

⁶ Voir CDL n° 172 p.5.

⁷ <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/13/hl-full.htm>

⁸ http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf (voir pp.16-17).

⁹ <http://climateactiontracker.org>

4) Résultats obtenus - vue d'ensemble

Au total, **38 décisions** ont été adoptées :

- **28 par la COP-19** dont :
 - la décision 1/CP.19 sur **l'avancement renforcé de la plate-forme de Durban (ADP)** [adoptée à partir d'un projet de texte issu de ce Groupe de travail],
 - la décision 4/CP.19 sur le **rapport du Fonds vert pour le Climat (GCF) et les recommandations au GCF**,
 - la décision 5/CP.19 sur les **modalités de fonctionnement entre la COP et le GCF**,
 - la décision 3/CP.19 relative au **programme de travail sur le financement à long terme**,
 - la décision 7/CP.19 relative au **rapport du Comité permanent sur le financement**,
 - la décision 2/CP.19 sur le **mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages** liés aux impacts du changement climatique [dans les pays en développement (PED) particulièrement vulnérables],
 - sept décisions (9/CP.19 à 15/CP.19) constituant le "**cadre de Varsovie sur la REDD+**" portant sur un dispositif de mesure, de notification et de vérification [MRV], les questions de méthodologie, les modalités institutionnelles et un programme de travail relatif au financement basé sur les résultats obtenus,
 - la décision 20/CP.19 sur la **composition, les modalités et les procédures de l'équipe d'experts techniques** dans le cadre de l'**analyse et de la consultation internationales [ICA]**,
 - la décision 21/CP.19 établissant des lignes directrices générales pour la **mesure, la notification et la vérification [MRV]**, au niveau national, **des actions nationales de réduction** faisant l'objet d'un soutien national, mises en œuvre par les PED,
 - la décision 23/CP.19 sur le programme de travail relatif à la **révision des lignes directrices pour l'analyse des rapports biennaux et des communications nationales** (y compris des inventaires nationaux) à établir par les Parties à l'annexe I,
 - la décision 24/CP.19 sur la **révision des lignes directrices pour la notification des inventaires nationaux d'émission de GES** à établir par les Parties à l'annexe I,
 - la décision 25/CP.19 sur les **modalités et les procédures du Centre et Réseau de Technologies sur le Climat (CTC/N)**.
- **10 par la CMP-9** dont :
 - la décision 3/CMP.9 sur les **orientations relatives au mécanisme de développement propre (MDP)**,
 - la décision 4/CMP.9 sur le **réexamen des modalités et procédures relatives au MDP**,
 - la décision 5/CMP.9 sur les **orientations relatives à l'application de la mise en œuvre conjointe (MOC)**,
 - la décision 6/CMP.9 établissant des **orientations relatives à la communication d'informations sur les activités liées à l'utilisation des terres, à leur changement et à la forêt (UTCF)** (au titre du Protocole de Kyoto, articles 3.3 et 3.4),
 - la décision 8/CMP.9 sur le **Comité d'Observance** [organe chargé de vérifier le respect des obligations découlant du Protocole de Kyoto].

Les 15 autres décisions adoptées sont de nature technique et procédurale.

Par ailleurs, au terme de ses travaux menés à Varsovie, l'ADP a adopté des conclusions¹⁰ (proposées par les deux co-Présidents de ce Groupe de travail) qui ne font néanmoins pas l'objet d'une décision formelle de la COP.

¹⁰ Voir : http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp_conclusions_as_adopted.pdf

5) Analyse

Au terme de plus de 36 heures de négociations intenses et ininterrompues et 27 heures au-delà de l'heure de clôture officielle initialement prévue, la conférence de Varsovie s'est achevée le samedi 23 novembre à 20h52. Les Parties sont finalement parvenues *in extremis* à un accord de compromis balisant le chemin vers la COP-21 en 2015 qui devra déboucher sur un nouvel accord universel sur le climat pour la période post-2020.

5.1 Les avancées concrètes de Varsovie

Varsovie a abouti à six¹¹ avancées modestes, mais importantes dans le processus multilatéral de lutte contre le changement climatique présentées ci-après :

5.1.1 La feuille de route vers Paris 2015

Par sa décision 1/CP.19 sur l'avancement renforcé de la plate-forme de Durban, Varsovie a établi une feuille de route qui pose les jalons sur le chemin à parcourir jusqu'à Paris en 2015 :

- toutes les Parties sont invitées à "initier ou à intensifier les préparations au niveau national en vue de définir leurs contributions prévues déterminées au niveau national" [à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) au titre de l'accord à conclure en décembre 2015 à la COP-21]. Tous les pays devront donc contribuer aux efforts de réduction.

Analyse

Les Parties se sont mises d'accord à Varsovie sur le fait que le futur accord mondial à conclure à Paris en 2015 serait composé de contributions prévues déterminées au niveau national, tant de la part des pays industrialisés que des pays émergents (PE)/PED (c'est-à-dire un accord impliquant des efforts à consentir par toutes les Parties). En clair, tous les pays consentent, du moins en théorie, à contribuer à réduire les émissions de GES. Les principaux PE ne semblent donc pas, du moins à ce stade, réticents à soumettre leurs contributions, en accord avec les pays industrialisés. Selon CDC Climat Recherche, cette avancée indiquerait qu'un accord mondial ne reposant pas exclusivement sur la distinction annexe I/hors annexe I est envisageable¹².

La distinction pays annexe I et pays hors annexe I, mise en place par la Convention Climat et renforcée par le Protocole de Kyoto, est-elle en train de s'effacer? Depuis l'accord de Copenhague, les pays industrialisés étaient tenus de prendre des "engagements" de réduction contraignants alors que les PE/PED se sont vu accorder le droit de ne mettre en œuvre que des actions nationales de réduction (NAMA) à caractère volontaire. Avec le texte de Varsovie, il n'y a qu'un seul mot pour tous, les contributions, même si cette formulation reste floue. A Varsovie, les Etats-Unis et l'UE ont réussi à éviter le retour de la distinction pays industrialisés et PE/PED, et donc de la mention des premiers comme seuls contributeurs à l'effort de réduction.

Les Gouvernements nationaux doivent dès maintenant commencer à faire leurs "devoirs" afin de pouvoir soumettre leurs contributions nationales prévues en amont de la COP-21. Ces contributions n'auront pas de valeur juridique. Il s'agit de pouvoir connaître, comprendre et évaluer ce que les différents pays seraient prêts à faire pour mieux trouver un consensus¹³.

- toutes les Parties doivent soumettre leurs contributions "bien en amont" de la COP-21 et "d'ici le 1^{er} trimestre 2015 [soit le 31 mars 2015 au plus tard] pour les Parties qui y seront prêtes", étape indispensable pour parvenir à un accord global à la COP-21 ;

Les pays ont tous donc convenu d'un calendrier pour élaborer et soumettre leurs engagements de réduction des émissions à inscrire dans l'accord de 2015. Bien que vague, ce calendrier est important car il envoie un signal fort : les pays doivent commencer à préparer leurs offres pour Paris ;

- les Parties doivent communiquer leurs contributions "d'une manière qui facilite la clarté, la transparence et la compréhension" des contributions prévues ;

¹¹ Hors adaptation et pertes/dommages.

¹² Source : CDC Climat Recherche : *Point Climat* n°33, décembre 2013 : "Négociations internationales - COP-19 : ne sous-estimons pas la percée du MRV". Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

¹³ Source : idem.

L'approche progressive vis-à-vis des engagements de réduction à soumettre

La décision ADP met en place une approche progressive (*stepwise approach*) par lequel, en amont de Paris, les Parties soumettent leurs engagements de réduction pour permettre ensuite leur évaluation avant l'adoption de l'accord en 2015. C'est l'UE qui avait préconisé cette approche au départ dans un document¹⁴ établi par la Présidence irlandaise en amont des négociations inter-COP du 3 au 14 juin 2013¹⁵. A Varsovie, les petits Etats insulaires (AOSIS), certains pays d'Afrique d'Amérique latine, et même certains parmi les plus grands pays émetteurs comme les Etats-Unis, ont rallié la position de l'UE. C'est l'UE qui a donc obtenu gain de cause car il y a désormais consensus sur cette approche comme étant la voie à suivre, même si la version finalement approuvée est bien moins ambitieuse que celle initialement proposée par l'UE [remise des engagements en 2014, par exemple].

Les objectifs de réduction seront donc fixés au **niveau national (approche ascendante [bottom-up])** mais après avoir été soumis, le Secrétariat de la CCNUCC et les autres Parties pourront les examiner et les évaluer pour déterminer s'ils sont équitables (vis-à-vis du partage des efforts) et suffisamment ambitieux eu égard de l'effort collectif, compatible avec l'objectif de 2°C, à consentir. En effet, il faut pouvoir comparer les contributions entre elles et à l'aune des connaissances scientifiques. Pour mener à bien cet exercice, qui aura vraisemblablement lieu entre fin mars et fin novembre 2015, les contributions devront donc être élaborées suffisamment à l'avance.

- des rendez-vous clés d'ici la COP-21 sont confirmés ou fixés :
 - ⇒ le **sommet extraordinaire de l'ONU sur le climat** du 23 septembre 2014 convoqué par le Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon (*voir encadré p.28*),
 - ⇒ un **dialogue ministériel de haut niveau** (juin et décembre 2014) : les Parties doivent ainsi intensifier la mobilisation politique par le biais de ce dialogue ministériel qui aura lieu en même temps que les sessions des organes subsidiaires de la CCNUCC (SBSTA/SBI) [4-15 juin 2014] et un 2^e dialogue de ce type aura lieu à la COP-20 [Lima, 1-12 décembre 2014] ;
- d'ici la COP-20, les **informations** que les pays devront fournir avec leurs contributions nationales, afin de les expliquer, seront identifiées [terme moins précis et donc moins fort que "définies", terme utilisé dans les versions précédentes du projet de texte final]. La décision impose ainsi le principe de transmission, par les Parties, d'informations nécessaires à l'évaluation des efforts respectifs et ce, en vue de renforcer la transparence de leurs contributions ;
- **éléments du futur accord** : le Groupe de travail ADP est également chargé, à compter de sa 1^{ère} session en 2014 [10-14 mars 2014], d'**approfondir ses travaux d'élaboration des éléments d'un projet de texte de négociation**, en prenant en compte ses travaux, notamment sur la réduction des émissions, l'adaptation, le financement, le développement et le transfert des technologies, le renforcement des capacités, la transparence des actions et du soutien. [En clair, le Groupe ADP doit ainsi commencer l'élaboration des éléments du futur accord dès sa 1^{ère} session de 2014] ;

Conclusions du Groupe de travail ADP

Le 21 novembre 2013, l'ADP a adopté des conclusions. Celles-ci ne font pas l'objet d'une décision formelle de la COP mais elles constituent des éléments clés pour appuyer la feuille de route de l'ADP pour 2014. Dans ses conclusions, l'ADP invite les Parties à soumettre, d'ici le **30 mars 2014** et de façon régulière par la suite, des informations sur les possibilités d'actions à fort potentiel de réduction [dans le cadre du renforcement de l'ambition pré-2020 conformément à la décision 1/CP.19]. Ces informations doivent porter entre autres sur les bénéfices en termes de réduction, les coûts, les bénéfices connexes et les entraves à la mise en œuvre de ces actions.

Par ailleurs, le Secrétariat de la CCNUCC est chargé :

- d'organiser des **ateliers** afin de mettre en œuvre la décision 1/CP.19 ;
- d'organiser des **réunions d'experts techniques**, lors des sessions de l'ADP en 2014, afin de faciliter l'échange des informations sur les politiques, pratiques et technologies, en mettant l'accent sur les actions à fort potentiel de réduction. Cet échange doit s'effectuer, le cas échéant, avec la participation de la société civile, du secteur privé, ainsi que les villes et les autorités infranationales ;
- de convoquer, pendant la 3^e session de l'ADP [4-15 juin 2014], un **forum visant à faciliter l'échange d'informations**, entre les Parties, sur les expériences et meilleures pratiques des villes et des autorités infranationales en matière de réduction des émissions de GES.

Enfin, l'ADP a convenu de décider, lors de la 4^e partie de sa 2^e session [10-14 mars 2014], s'il tiendra une **session supplémentaire au 2^e semestre 2014**.

¹⁴ Document du 27 mai 2013 :

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_20130527.pdf

¹⁵ Voir CDL n° 171 p.5.

- **ambition pré-2020** : les Parties se sont mis d'accord pour tenter de combler l'écart entre la science et l'ambition sur la période pré-2020, notamment en **accélérant les activités menées** dans le cadre du programme de travail lancé à Durban [décision 1/COP.17¹⁶] :
 - ⇒ en intensifiant, dès 2014, l'examen technique des actions à fort potentiel de réduction,
 - ⇒ en invitant les Parties à annuler volontairement les unités de réduction certifiées d'émission (URCE) délivrées au titre du mécanisme de développement propre (MDP).

5.1.2 Cadre de Varsovie pour la REDD+

L'avancée majeure de Varsovie est sans conteste le paquet de décisions (décisions 9/CP.15 à 15/CP.19) sur le mécanisme pour aider les PED à réduire les émissions de GES dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (mécanisme dit **REDD+**), clôturant ainsi huit ans de négociations techniques et politiques sur ce dossier. Ainsi, un ensemble de sept décisions techniques, baptisé **cadre de Varsovie pour la REDD+** a été adopté établissant :

- un **cadre méthodologique commun**, dont des modalités exigeantes de mesure, de notification et de vérification (démarche dite MRV) des émissions et absorptions de GES résultant des actions REDD+ mises en œuvre, et
- les **conditions de financement** du mécanisme REDD+ via un programme de travail sur les financements basés sur des résultats.

Les règles de mise en œuvre du mécanisme REDD+ sont désormais intégralement en place.

CDC Climat Recherche¹⁷ souligne que pour la première fois, les PED désireux d'accéder aux financements REDD+ devront respecter les exigences de MRV proches de celles régissant les inventaires d'émission de GES des pays développés. Par ailleurs, les décisions sur le mécanisme REDD+ demandent de la cohérence avec les exigences, actuellement vagues, sur les actions nationales de réduction (NAMA) des PED, ce qui crée un précédent. La forêt pourrait être considérée comme la première NAMA sectorielle, ce qui laisse entendre que les procédures de MRV des futures NAMA soient aussi exigeantes. Le cadre REDD+, et tout particulièrement la décision sur les modalités de MRV, pourrait avoir une influence positive sur les prochaines procédures de MRV des NAMA. C'est un signe encourageant dans la perspective de l'accord de 2015 "*applicable à toutes les Parties*" (voir encadré p.8).

Enfin, étant donné la part due à la déforestation dans les émissions anthropiques mondiales de GES (environ 20%¹⁸), tout effort [comme le paquet REDD+ adopté à Varsovie] visant à renforcer les actions prévenant la déforestation, aura un impact positif. L'ONG internationale *The Climate Group* souligne ainsi l'énorme potentiel de réduction des actions de lutte contre la déforestation¹⁹. Les 280 M\$ que la Norvège, les USA et le Royaume-Uni se sont conjointement engagés à fournir, lors de la COP-19, pour abonder le mécanisme REDD+ permettront de consolider ces efforts.

5.1.3 Financement

Dispositions institutionnelles

Pour permettre l'opérationnalisation intégrale du GCF, il fallait clarifier les liens entre ce fonds et la COP. Le projet de décision sur les modalités de fonctionnement entre la COP et le GCF, élaboré au préalable par le Comité permanent sur le financement²⁰, a été adopté sans heurts majeurs par la COP-19 à Varsovie (décision 5/CP.19). Au titre de cette décision, la COP approuve donc ces modalités, précisées en annexe, ce qui conduit à leur entrée en vigueur.

Au titre de ces modalités de fonctionnement, le GCF doit être piloté par la COP pour soutenir des projets, programmes, politiques et d'autres activités dans les PED. C'est le Conseil du GCF qui a la responsabilité intégrale des décisions de financement. Le GCF doit soumettre à la COP des rapports

¹⁶ Voir SD'Air n° 182 p.21.

¹⁷ Source : CDC Climat Recherche : *Point Climat* n° 33, décembre 2013 : "Négociations internationales - COP-19 : ne sous-estimons pas la percée du MRV". Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

¹⁸ Source : CCNUCC, communiqué de presse du 23/11/13.

¹⁹ *The Climate Group* : Post-COP19 Briefing, novembre 2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de FdS.

²⁰ Créé par la décision 1/CP.16 adoptée à Cancun en 2010. Voir SD'Air n° 178 p.140.

annuels comportant notamment des informations sur la mise en œuvre des politiques, des priorités de programme et des critères d'éligibilité, la mobilisation des ressources, les ressources financières disponibles, les activités faisant l'objet d'un soutien financier par le GCF, ainsi que les actions mises en œuvre pour équilibrer l'allocation des ressources entre les activités d'atténuation et d'adaptation dans le cadre du GCF. Le Conseil du GCF devrait démarrer rapidement son travail de mobilisation de ressources. La voie est donc désormais ouverte à la première capitalisation du GCF. A noter enfin que le siège permanent du GCF a été officiellement ouvert le 4 décembre 2013 à Songdo (Corée du Sud) suite à la décision 6/CP.18 relative au GCF²¹, adoptée à Doha.

Financement à long terme

La décision 3/CP.19 définissant un programme de travail sur le financement à long terme apporte davantage de clarté sur la mobilisation du financement à long terme pour soutenir les actions de réduction et d'adaptation mises en œuvre par les PED :

- les pays industrialisés doivent **accroître la transparence** de la communication de leurs efforts d'augmenter le financement climat [*faire preuve de plus de transparence sur la provenance des fonds*]. Concrètement, ils doivent élaborer des **synthèses biennales** sur une mise à jour de leurs stratégies pour amplifier le financement sur la période 2014-2020. Le Secrétariat de la CCNUCC vérifiera donc tous les deux ans d'ici 2020 les informations sur le montant du financement fourni, les sources (publiques et/ou privées) et la part des sommes consacrées à l'adaptation et à l'atténuation (en vue d'assurer un équilibre entre les deux) ;
- le Secrétariat de la CCNUCC est chargé d'organiser des **ateliers** entre autres sur les besoins des PED en matière de soutien financier sur la période 2014-2020 et sur les stratégies pour accroître le financement climat ;
- des **Dialogues ministériels de haut niveau sur le financement** se tiendront tous les deux ans, à commencer en 2014 et ce, jusqu'en 2020 (à l'instar de celui qui a eu lieu, pour la 1^{ère} fois, à Varsovie, le 20 novembre 2013²²).

5.1.4 Transparence de la notification d'informations

PED : MRV des actions nationales de réduction faisant l'objet d'un soutien financier national

Conformément à la décision 1/CP.16, adoptée à Cancún²³, la COP-19 a adopté des lignes directrices générales pour la mesure, la notification et la vérification (MRV), au niveau national, des actions nationales de réduction (NAMA) mises en œuvre par les PED et qui font l'objet d'un soutien national. Ces lignes directrices sont établies à l'annexe de la décision 21/CP.19. Les PED sont invités à les utiliser sur une base volontaire. Suivant l'approche préconisée par l'Inde à Cancún²⁴, ces lignes directrices se veulent "*non obligatoires, pragmatiques, non prescriptives et non intrusives, en prenant en compte les circonstances nationales et les priorités nationales*".

PED : MRV des rapports de mise à jour biennaux

Des règles pour améliorer la **transparence de la notification des informations** par les PED sur leurs émissions de GES et leurs actions nationales de réduction (NAMA) ont été adoptées. Concrètement, la décision 20/CP.19 porte sur la composition, les modalités et les procédures de l'équipe d'experts techniques (TTE) pour analyser les rapports de mise à jour biennaux (*voir encadré sur page suivante*) à établir par les Parties hors annexe I (pays en développement).

Cette avancée signifie que le dispositif de consultation et analyse internationales (ICA - *voir encadré sur page suivante*), clé de voûte de l'accord de Copenhague et des accords de Cancún, peut devenir pleinement opérationnel. CDC Climat Recherche souligne que même si les exigences de notification sont trop vagues pour permettre une évaluation précise et harmonisée, ce dispositif met une fois de plus les PED presque sur un pied d'égalité vis-à-vis des Parties à l'annexe I concernant la démarche MRV des politiques de réduction.

²¹ Voir la *Fiche de Synthèse* sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.17.

²² Le Dialogue ministériel de haut niveau a axé ses discussions sur les progrès réalisés dans la mobilisation du financement climat à long terme, y compris les efforts consentis par les pays développés pour augmenter leurs contributions au-delà de 2012. Voir www.iisd.ca/vol12/enb12592e.html

²³ Voir SD'Air n° 178 p.138.

²⁴ Voir SD'Air n° 178 p.147.

Les rapports de mise à jour biennaux et le processus de consultation et d'analyse internationales (ICA)

Au titre de la décision 1/CP.16²⁵ (*paragraphe 60*), adoptée à Cancún en 2010, en fonction de leurs capacités et du soutien fourni pour la communication d'informations, les PED devront soumettre des **rapports de mise à jour biennaux** (tous les deux ans). Ceux-ci devront contenir des mises à jour des inventaires nationaux d'émissions de GES, ainsi que des informations sur les actions de réduction mises en œuvre, des besoins en soutien international et le soutien international effectivement reçu. La décision 2/CP.17²⁶, adoptée à Durban en 2011, fixe l'échéance pour les PED pour soumettre leur premier rapport de mise à jour biennal : **décembre 2014**.

Toujours au titre de la décision 1/CP.16 (*paragraphe 63*), la COP a décidé de mener, au sein du SBI un **processus de consultation et d'analyse internationales** [*concept dit ICA ou International Consultation and Analysis*]²⁷ des rapports de mise à jour biennaux de façon discrète, non punitive et dans le respect de la souveraineté nationale. L'ICA vise à accroître la transparence des actions de réduction et de leurs effets par le biais d'une analyse réalisée par des experts techniques en concertation avec la Partie concernée, conduisant à l'élaboration d'un rapport de synthèse.

En particulier, la décision 20/CP.19 établit que l'équipe d'experts techniques (TTE) chargée d'analyser les rapports de mise à jour biennaux doit être composée majoritairement de représentants de pays hors annexe I (PED). Chaque TTE sera dirigée par deux co-Présidents, l'un provenant d'une Partie annexe I et l'autre d'une partie hors annexe I. Les modalités de réalisation de ces analyses techniques sont définies à l'**annexe** de la décision de la COP-19. Les TTE doivent les réaliser conformément à ces modalités.

Enfin, afin de garantir l'objectivité des TTE et de leurs travaux, les experts de chaque TTE ne doivent ni être un ressortissant du pays dont le rapport fait l'objet de l'analyse technique, ni être nommés par ce pays, ni avoir été impliqués dans l'élaboration du rapport en question.

Pays industrialisés : MRV des rapports biennaux

Le processus de vérification des rapports biennaux des Parties à l'annexe I a été amélioré avec l'adoption de **lignes directrices pour l'analyse technique** de ces rapports. Cette analyse technique constitue la 1^{ère} étape du **processus dit d'évaluation et d'analyse internationales (IAR - voir encadré ci-dessous)**. Les lignes directrices, établies à l'annexe de la décision 23/CP.19 (*partie IV*), devront être utilisées pour le réexamen des premiers rapports biennaux soumis.

Pays annexe I : les rapports biennaux et le processus d'évaluation et d'analyse internationales (IAR)

Au titre des lignes directrices établies à l'annexe I de la décision 1/CP.16²⁸, les rapports biennaux à soumettre par les Parties à l'annexe I doivent inclure les informations sur les éléments suivants :

- les émissions de GES et les tendances observées en matière d'émissions de GES,
- les objectifs quantifiés de réduction des émissions de GES,
- les progrès accomplis vers la réalisation de ces objectifs (actions de réduction et leurs impacts, estimations des réductions d'émission et d'absorption d'émissions, recours aux crédits d'émission issus des mécanismes de flexibilité, activités liées à l'UTCF),
- les projections d'émissions,
- la mise à disposition aux PED de soutien en matière de financement, de transfert technologique et de renforcement des capacités.

La décision 2/CP.17²⁹, adoptée à Durban en 2011, fixe l'échéance pour les pays industrialisés pour soumettre leur premier rapport biennal : **1^{er} janvier 2014**. Au titre de la décision 1/CP.16 (*paragraphe 44*), la COP a décidé d'établir, au sein de l'Organe subsidiaire pour la mise en œuvre [*SBI, organe de la CCNUCC*], un **processus d'évaluation internationale des réductions d'émission réalisées par rapport aux objectifs de réduction**. Cette évaluation doit être rigoureuse, robuste et transparente et tenir compte des circonstances nationales, en vue de favoriser la comparabilité et de renforcer la confiance. Ce processus est devenu en 2011 le **processus d'évaluation et d'analyse internationales** [*concept dit IAR ou International Assessment and Review*].

²⁵ Voir SD'Air n° 178 p.137.

²⁶ Voir SD'Air n° 182 p.16.

²⁷ Voir SD'Air n° 178 p.138.

²⁸ Voir SD'Air n° 182 p.15.

²⁹ Voir SD'Air n° 182 p.15.

Selon CDC Climat Recherche, les modalités de vérification des rapports biennaux des pays industrialisés adoptées à Varsovie sont un pas supplémentaire, bien que modeste, vers l'homogénéisation de la MRV de leurs politiques de réduction des émissions³⁰.

Pays industrialisés : MRV des communications nationales

Des lignes directrices ont également été adoptées pour l'analyse technique des communications nationales des Parties à l'annexe I [décision 23/CP.19, partie V de l'annexe]. Elles devront être utilisées pour le réexamen de la 6^e communication nationale de ces Parties [à soumettre au 1^{er} janvier 2014].

Pays industrialisés : MRV des inventaires nationaux

Les travaux de révision des lignes directrices pour l'évaluation des inventaires d'émission nationaux seront achevés d'ici la COP-20 (décembre 2014, Lima). La décision 23/CP.19 prévoit une annexe III [non encore renseignée] pour intégrer ces lignes directrices une fois finalisées.

Révision des lignes directrices de la CCNUCC sur les inventaires annuels nationaux d'émission de GES

Au titre de la décision 24/CP.19, adoptée à Varsovie, la COP a acté la révision *définitive* des lignes directrices sur la notification des informations dans le cadre des inventaires d'émission nationaux annuels des pays industrialisés. Ces lignes directrices ont été adoptées à titre *provisoire* à Durban [décision 15/CP.17³¹] et utilisées sur une base volontaire au cours d'une période d'essai allant d'octobre 2012 à mai 2013.

En particulier, ces lignes directrices imposent, à partir de 2015 [données 2013], l'utilisation des valeurs du pouvoir de réchauffement global (PRG), définies par le GIEC dans son 4^e rapport d'évaluation publié en 2007. Le changement le plus important concernera le CH₄ (dont le PRG passe ainsi de 21 à 25, soit une hausse de près de 20%) et certains gaz fluorés. Ces valeurs PRG 2007 sont énumérées à l'annexe III de la décision 24/CP.19.

Les Parties doivent utiliser les lignes directrices révisées dans l'élaboration de leurs inventaires, à soumettre le 15 avril de chaque année, à compter de 2015 [données 2013] à condition que la nouvelle version du logiciel de compilation des données (selon le format de notification commune ou CRF) soit disponible auparavant.

Le Secrétariat de la CCNUCC doit mettre à disposition des Parties la nouvelle version de ce logiciel de compilation des données d'ici juin 2014 au plus tard pour que les Parties puissent s'appuyer sur celle-ci pour la remise de leurs inventaires le 15 avril 2015.

Enfin, pour l'élaboration de leurs inventaires nationaux d'émission de GES à soumettre en 2015, les Parties sont invitées à utiliser la note technique publiée par le GIEC en 2013 sur l'estimation des émissions provenant des zones humides. Cette note vient compléter les lignes directrices du GIEC de 2006 pour l'élaboration des inventaires.

5.1.5 Centre et Réseau de technologies du climat (CTC/N)

Contexte

Au titre de la décision 1/CP.16 (paragraphe 117), adoptée à Cancún, la COP a décidé d'établir un mécanisme technologique (*Technology Mechanism*) visant à accélérer le développement et le transfert de technologies afin de soutenir des actions de réduction et d'adaptation dans les PED. Ce mécanisme, placé sous le pilotage de la COP et responsable devant elle, est composé :

- d'un Comité exécutif pour les technologies (TEC), et
- d'un Centre et un Réseau de technologies du climat (CTC/N).

En vertu de la décision 2/CP.17, adoptée à Durban, le CTC/N a été chargé, une fois opérationnel, d'élaborer ses modalités et procédures basées sur le cahier des charges défini à l'annexe VII de la décision précitée en vue de l'adoption d'une décision en la matière à la COP-19.

La décision 25/CP.19 définit les modalités et les procédures du CTC/N (voir encadré ci-dessus) et de son Conseil consultatif. Cette structure est désormais opérationnelle. Les travaux sur le CTC/N ayant abouti, il peut donc traiter les demandes de conseil et d'aide soumises par les PED concernant les transferts de technologies. Les PED sont encouragés à établir des points focaux afin d'accélérer ces transferts. A noter enfin que suite à la décision 14/CP.18 relative aux modalités pour rendre

³⁰ Source : CDC Climat Recherche : *Point Climat* n°33, décembre 2013 : "Négociations internationales - COP-19 : ne sous-estimons pas la percée du MRV". Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

³¹ Voir SD/Air n°182 p.21.

intégralement opérationnel le CTC/N³² [adoptée à Doha], le PNUE, organisation hôte du CTC/N, a annoncé le 21 novembre 2013 que celui-ci est désormais ouvert pour accélérer le transfert de technologies et d'expertise des pays industrialisés aux PED.

5.1.6 Reconnaissance du rôle des villes

Pour la 1^{ère} fois dans l'histoire des négociations onusiennes sur le climat, **le rôle clé des villes et des autorités infranationales** dans la mise en œuvre des politiques et actions climat est officiellement et formellement reconnu, et tout particulièrement dans le renforcement de l'ambition pré-2020. Au titre de la décision 1/CP.19 sur l'avancement renforcé de la plate-forme de Durban, l'ambition pré-2020 doit être accélérée, entre autres **en facilitant l'échange, entre les Parties, d'expériences et des meilleures pratiques des villes et des autorités infranationales** en matière de mise en œuvre des actions de réduction des émissions de GES. Par ailleurs, un forum spécifique est prévu lors des sessions de négociation à Bonn en juin 2014 ayant pour objectif de favoriser cet échange [cf. conclusions des travaux du Groupe ADP adoptées à Varsovie].

Cette avancée est un signe encourageant pour les maires, les gouverneurs et les dirigeants d'Etats fédérés et de provinces (par exemple au Canada), de régions, etc. Elle devrait inciter les autorités infranationales à accroître leur niveau d'ambition et à faire pression sur l'administration centrale pour en faire de même.

5.2 Insuffisances et faiblesses de Varsovie

Bien que les décisions adoptées à Varsovie aient permis certaines avancées techniques, les réponses apportées à plusieurs questions clés - notamment politiques - restent largement insuffisantes.

5.2.1 Niveau d'ambition pré-2020

La question des efforts supplémentaires à consentir d'ici 2020 pour ramener les émissions mondiales sur une trajectoire compatible avec l'objectif de 2°C est restée sans réponse précise. Comme il fallait s'y attendre et comme ce fut le cas à Doha en 2012, la Conférence de Varsovie a été caractérisée par une absence totale de volonté politique forte pour relever le niveau d'ambition des engagements de réduction des émissions de GES pour 2020 souscrits à ce jour par les grands pays émetteurs (tant développés qu'émergents). Aucun grand pays émetteur n'a proposé, pour 2020 ou au-delà, ni de nouveaux engagements de réduction ambitieux, ni de renforcement des engagements déjà pris.

Bien au contraire, la COP-19 a même vu régresser l'ambition pré-2020 en matière de réduction des émissions, deux grands pays industrialisés (considérés pourtant comme des acteurs importants dans le processus de la CCNUCC) ayant même déclaré vouloir reculer sur leurs engagements 2020 déjà souscrits (**Japon**) ou leur politique climat nationale (**Australie**), comportement applaudi par le **Canada** (voir encadré sur page suivante).

Les déclarations de ces trois pays industrialisés grands émetteurs de GES, et plus largement l'attitude derrière ces déclarations, n'ont pas favorisé, à Varsovie, la construction d'un climat de confiance entre pays industrialisés et PE/PED, propice à dégager des consensus sur des volets clés des négociations. Bien au contraire, elles ont ravivé les oppositions entre pays industrialisés et PE/PED sur la détermination des pays industrialisés à réduire leurs émissions. Ces annonces ont surtout apporté de l'eau au moulin des PE/PED qui n'ont eu de cesse de dénoncer la faiblesse des efforts de réduction des pays industrialisés. Selon les PE/PED, le Japon, l'Australie et le Canada font partie de l'ensemble des pays industrialisés qui détiennent la responsabilité historique vis-à-vis des concentrations actuelles de GES résultant de leurs émissions cumulées depuis le début de l'ère industrielle. Les PE/PED soulignent qu'il appartient donc à l'ensemble des pays industrialisés d'être à l'avant-garde des actions de réduction des émissions, montrant ainsi l'exemple aux PE/PED.

³² Voir la *Fiche de Synthèse* sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.16.

Déclarations de trois grands pays industriels émetteurs de GES pendant la COP-19

Japon

Le 15 novembre 2013, le Japon a déclaré avoir revu à la baisse son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020, initialement annoncé le 7 septembre 2009³³, puis inscrit dans l'accord de Copenhague (2009)³⁴, et ensuite formellement confirmé par les accords de Cancún (2010)³⁵ : un objectif national de réduction de 25% d'ici 2020 (base 1990). Par sa nouvelle déclaration à Varsovie, le Japon vise désormais une réduction de 3,8% d'ici 2020 (base 2005). Le négociateur japonais, Hiroshi Minami, a expliqué que son pays a dû revoir à la baisse son niveau d'ambition suite à la fermeture d'une cinquantaine de réacteurs nucléaires au Japon après l'accident de Fukushima survenu le 11 mars 2011³⁶. Cette situation aurait donc conduit à un recours accru au charbon pour la production d'électricité.

Selon l'ONG internationale *Climate Action Tracker*³⁷, le nouvel objectif de -3,8% du Japon se traduirait en réalité par une hausse de 3,1% de ses émissions de GES en 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (soit un total de 356 Mt CO₂e/an). Ce niveau correspond à peu près à celui de 2011. En outre, le nouvel objectif accroîtrait l'écart entre le niveau d'ambition global (engagements de réduction pris à ce jour) et la science (les réductions nécessaires pour respecter l'objectif de 2°C) de 3 à 4%. Pour mémoire, le Japon, 5^e pays émetteur de CO₂ dans le monde (1,3 Gt CO₂ en 2012³⁸), s'est vu assigner un objectif de réduction de 6% pour la 1^{ère} période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008-2012) (base 1990).

Australie

Le 13 novembre 2013, le Premier Ministre australien, Tony Abbott, a présenté une proposition législative (huit projets de loi) visant à démanteler le cadre politique mis en place par le paquet législatif sur l'énergie propre (adopté le 8 novembre 2011³⁹) pour réduire les émissions de GES (taxe carbone, système d'échange de quotas, etc.) et à la remplacer par un "plan climat d'actions directes" prévoyant notamment un Fonds de réduction des émissions à hauteur de 3,2 milliards de \$ australiens (2,1 Md€). Destiné à financer des projets de réduction des émissions de GES des entreprises, ce plan devrait, selon le Gouvernement Abbott, permettre à l'Australie, premier pays industriel en termes d'émissions de CO₂ par habitant (18,8 t CO₂e/habitant en 2012⁴⁰), d'atteindre son objectif de réduction pour 2020 (-5%, base 2000, soit -3%, base 1990).

Cependant, le *Climate Action Tracker* estime que cette nouvelle décision va plutôt induire une hausse des émissions nationales de GES de l'Australie de 12% en 2020 alors que la législation climat en vigueur serait suffisante pour respecter l'objectif de -5%⁴¹.

Par ailleurs, signe du manque d'importance accordée par le nouveau Gouvernement australien aux négociations de la CCNUCC, il n'a pas envoyé de Ministre à Varsovie cette année. C'était le diplomate et ambassadeur du changement climatique, Justin Lee, qui y a représenté l'Australie. Selon plusieurs experts, cette décision reflète le manque de volonté politique du Gouvernement pour agir contre le changement climatique.

Canada

Le même jour (13 novembre 2013), le Canada 3^e pays industriel émetteur de CO₂/habitant (16 t CO₂/hab⁴²), par la voix de Paul Calandra, Secrétaire parlementaire du Premier Ministre fédéral, au nom du Gouvernement du Canada, a déclaré que son pays "applaudit" la décision de Tony Abbott qui sera "remarquée dans le monde entier" et qui "enverra un massage important"⁴³.

Quant à l'UE, malgré son discours volontariste, elle n'a pas proposé de nouveaux objectifs de réduction ambitieux non plus. Elle aurait pu faire preuve de plus d'ambition, en annonçant le passage à -30% d'ici 2020 (base 1990), ce qui aurait pu avoir un effet d'entraînement. Le rapport faisant état des progrès accomplis par l'UE vers la réalisation de son objectif de réduction de 20% d'ici 2020 (base 1990), publié par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) le 9 octobre 2013, montre clairement que l'UE est près de l'atteindre, voire le dépasser, à huit ans de son

³³ Voir *C'est dans l'Air* n° 128 p.4.

³⁴ Voir *Synthèses Document'Air* n° 174 p.39.

³⁵ Voir *Synthèses Document'Air* n° 178 p.144.

³⁶ Sources : *La lettre ECO* n° 6 du Réseau Action Climat-France (16/11/2013), *Europolitique Environnement* (Newsletter du 15/11/2013), *Actu Environnement* (15/11/2013).

³⁷ Source : *Climate Action Tracker: from frontrunner to laggard*, Policy Brief, 15/11/2013 :

http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Policy_brief_Japan-Nov15-2011.pdf

³⁸ Source : JRC/PBL (d'après la base de données EDGAR) : *Trends in global CO₂ emissions - 2013 Report*, 31/10/2013 (p.50).

³⁹ Voir CDL n° 152 p.4.

⁴⁰ Source : JRC/PBL (d'après la base de données EDGAR) : *Trends in global CO₂ emissions - 2013 Report*, 31/10/2013 (p.50).

⁴¹ http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Policy_brief_Australia_2013-11.pdf

⁴² Source : JRC/PBL (d'après la base de données EDGAR) : *Global CO₂ emissions in 2012*, 31/10/2013.

⁴³ Source : Gouvernement du Canada, déclaration de Paul Calandra, 12/11/2013 : <http://www.marketwired.com/press-release/declaration-de-paul-calandra-secretaire-parlementaire-du-premier-ministre-au-sujet-du-1851475.htm>

échéance⁴⁴. Cela signifie qu'elle dispose donc d'une marge de manœuvre non négligeable pour réaliser des réductions supplémentaires ayant un bon rapport coût-efficacité. Cependant, l'UE s'est bien gardée de faire le pas vers la fixation de l'objectif de -30% du fait notamment de la vive opposition de la Pologne en la matière.

La décision 1/CP.19 de la COP sur l'avancement renforcé de l'ADP ne comporte pas d'objectifs de réduction pour 2020. Elle ne fait que "presser" les Parties n'ayant pas communiqué leurs engagements chiffrés de réduction (pays industrialisés) ou leurs actions de réduction nationales (PE/PED) de le faire. En outre, elle "presse" les pays industrialisés de mettre en œuvre rapidement leurs engagements de réduction au titre de la CCNUCC et, le cas échéant, ceux pour la 2^e PE au titre du Protocole de Kyoto.

Le point sur la ratification de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto (Kyoto 2)

L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto (décision 1/CMP-8)⁴⁵ a formellement établi la 2^e période d'engagement de Kyoto. Cependant, force est de constater qu'à ce jour, seules quatre Parties l'ont ratifié (Bangladesh, Barbade, Emirats d'Arabie Saoudite et Ile Maurice). Il ne pourra entrer en vigueur que lorsque 144 Parties l'auront ratifié. La Chine et l'UE ont annoncé leur intention de le faire, cette dernière ayant présenté, le 6 novembre 2013, une proposition de décision du Conseil relative à la ratification de l'amendement de Doha⁴⁶. Cependant, même avec la Chine, les 28 Etats membres, ainsi que l'UE en tant qu'organisation régionale d'intégration économique, 110 ratifications manqueront toujours.

Par conséquent, tant que l'amendement de Doha n'entrera pas en vigueur :

- les Parties ayant souscrit des engagements chiffrés de réduction pour la 2^e période 2013-2020 ne seront pas juridiquement contraintes de les respecter,
- l'obligation, pour les Parties participant à la 2^e période de Kyoto, de réexaminer, au plus tard d'ici 2014, leurs engagements de réduction respectifs n'aura pas de force juridique. [Concrètement, en vue d'accroître le niveau d'ambition de ceux-ci avant 2020, ces Parties peuvent fixer un engagement plus strict dans l'optique d'une réduction globale des émissions de GES d'au moins 25 à 40% d'ici 2020 (base 1990), référence à la fourchette de réduction préconisée par le GIEC dans son 4^e rapport d'évaluation de 2007].

5.2.2 Formulations ambiguës de la décision ADP

Certains éléments de la décision 1/CP.19 font l'objet d'une formulation rédactionnelle peu précise. Si le compromis trouvé à Varsovie sur une feuille de route pour Paris 2015 satisfait les principaux acteurs des négociations, la terminologie employée dans certains cas laisse quelques portes ouvertes.

Contributions versus engagements

Pour dégager le compromis final sur le texte ADP, la formulation plus précise et plus forte des versions précédentes de certains éléments clés du projet de texte a été affaiblie pour rallier les PE/PED, et notamment le groupe de pays LMDC. Ainsi, le terme "engagement", jugé trop fort et contraignant par les PE/PED, a été remplacé par le terme neutre "contribution" :

Dans la 1^{ère} version du projet de texte ADP, la formulation était beaucoup plus précise :

"la COP invite chaque Partie à intensifier sa préparation, au niveau national, des engagements dans le contexte de l'accord de 2015, y compris dans les domaines de l'atténuation [réduction des émissions], l'adaptation, le financement, le développement et le transfert des technologies, et le renforcement des capacités en vue de garantir la transparence afin de permettre d'évaluer si les engagements sont suffisants, équitables et justes" [version 1 du projet de texte datée du 18/11/2013, paragraphe 9].

La formulation finale adoptée [dans la décision 1/CP.19] est plus faible et plus imprécise :

"la COP invite toutes les Parties à initier ou à intensifier leurs préparations, au niveau national, en vue d'élaborer leurs contributions prévues déterminées au niveau national, sans préjudice de la nature juridique des contributions dans le contexte de l'adoption d'un protocole, d'un nouvel instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique au titre de la Convention..."

⁴⁴ AEE : Trends and projections in Europe 2013 - tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020, EEA report n° 10/2013 (p.10). Selon ces dernières données publiées par l'AEE, les émissions de GES de l'UE-28 en 2012 étaient inférieures d'environ 18% aux niveaux de 1990 : <http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-2013>

⁴⁵ Voir la Fiche de Synthèse sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.17.

⁴⁶ COM(2013) 768 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1035_fr.htm

Le terme neutre "contribution" inscrit dans le texte final adopté à Varsovie peut à la fois être interprété comme se référant aux engagements pris par les pays industrialisés et aux actions nationales de réduction [NAMA] mises en œuvre par les PE/PED. Ce terme de compromis, nouveau dans le processus de négociations dans le cadre de la CCNUCC, est destiné à "combler le fossé" entre les obligations des pays industrialisés et celles des PE/PED. Il s'agit d'un concept plus large que le terme "engagements", pouvant couvrir toute la gamme d'efforts des différents pays. Selon les PE/PED, puisque le nouvel accord doit être "inclusif" [universel], ce terme convient mieux.

Tout en garantissant que toutes les Parties seront traitées de la même manière, le terme "contribution" laisse aux Parties une marge d'appréciation assez large sur les efforts à consentir. Reste aux Parties d'interpréter le terme "contributions" en 2014, ce qui, vu les divergences observées à Varsovie entre pays industrialisés et PE/PED, ne sera pas tâche facile. Quoi qu'il en soit, le terme utilisé dans le texte du futur accord devra être défini en termes juridiques pour éviter toute ambiguïté.

Conditions de remise et d'évaluation des contributions

Le compromis trouvé sur le texte d'application de la décision 1/CP.16 de Durban manque de précision dans la formulation finale adoptée concernant la remise des contributions par les Parties et leur évaluation :

- **quelles informations inclure** dans ces contributions ?
Plusieurs pays annexe I et hors annexe I préconisaient la définition d'informations obligatoires accompagnant les contributions à soumettre afin de garantir la transparence et la comparabilité du contenu des différentes contributions. Certaines Parties ont même proposé que ces obligations d'informations soient définies dès **juin 2014** afin de donner suffisamment de temps aux Parties pour élaborer leurs contributions sur ces bases communes. Selon l'Institut Wuppertal pour le climat, l'énergie et l'environnement, organisme de réflexion allemand, l'échéance tardive convenue finalement [COP-20, fin 2014] pour l'identification [et non la définition comme initialement prévue dans les premières versions du projet de décision] des informations à soumettre ne devrait pas favoriser la remise de contributions transparentes et suffisantes au 1^{er} trimestre 2015⁴⁷ ;
- **quelle année de référence** pour ces contributions (1990, 2005?) et quel **horizon** (2025, 2030, 2050) ?
- **quelle valeur juridique** de ces contributions? Celle-ci doit impérativement être précisée par négociation rapidement, et sans doute d'ici à la COP-20 [Lima, décembre 2014] ;
- **quel caractère** de ces contributions ? (contraignant ou non ?) ;
- **quel processus** et **quels critères** appliquer pour **évaluer l'ambition et l'équité** des contributions une fois soumises pour 2015, c'est-à-dire évaluer :
 - ⇒ si ces contributions sont suffisantes au regard du niveau d'ambition global nécessaire pour ramener les émissions mondiales de GES sur une trajectoire compatible avec l'objectif de 2°C,
 - ⇒ si elles représentent un effort équitable du pays concerné par rapport à l'effort collectif requis.

Varsovie n'a donc pas permis de définir, dans le cadre de la CCNUCC, un **processus formel d'évaluation** des futures contributions. En particulier, les pays du groupe LMDC (Inde et Chine en tête) se sont fermement opposés à tout concept d'évaluation internationale des contributions des PE/PED à l'accord de 2015. A ce stade et en l'absence de critères et de consignes clairs, il n'est pas certain que les futures contributions soient comparables, ce qui rendra difficile leur évaluation globale.

Au bout du compte, les Parties sont parvenues à un accord *a minima* pour faire avancer le processus ADP. En clair, selon l'Institut Wuppertal, le texte ADP a été réduit au plus petit dénominateur commun. C'est sans doute sa formulation floue qui a permis de dégager l'accord final qui satisfait *grosso modo* toutes les Parties.

⁴⁷ Source : Wuppertal Institute for Climate, Energy and Environment : "Warsaw climate agreement takes baby steps towards new climate agreement", 27/11/2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

Cependant, comme le souligne l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)⁴⁸, cette absence de processus formel d'évaluation ouvre la voie à des options d'évaluation complémentaires, par exemple dans le cadre du Forum des économies majeures (FEM), venant alimenter la CCNUCC, ce qui permettrait de garantir une clarté et une ambition suffisantes des engagements.

Calendrier de remise des contributions

Les Parties sont invitées à soumettre leurs contributions "*bien en amont de la [COP-21] (et d'ici au 1^{er} trimestre 2015 pour les Parties qui y seront prêtes)*". Il y a des risques que cette formulation, qui peut être interprétée de façon large, n'incite pas à une remise en temps voulu.

Ce calendrier décale à 2015 ce qu'il aurait fallu faire en 2014. La plupart des pays industrialisés (l'UE en tête) et bon nombre de PED soutenaient la fixation d'une échéance bien en amont pour la remise des contributions initiales afin de permettre un délai suffisant pour évaluer leur cohérence avec l'objectif de 2°C et ce, notamment afin d'éviter une répétition de ce qui s'est passé à Copenhague en 2009.

En effet, dans sa proposition d'approche progressive (*voir encadré p.11*), l'UE préconisait 2014 comme date butoir. Le sommet extraordinaire convoqué le 23 septembre 2014 par Ban Ki-moon aurait été l'occasion idéale pour les grands pays de présenter leurs engagements de réduction pour inscription dans l'accord de 2015. Cependant, sous la pression des USA notamment (*voir encadré ci-dessous*), la date butoir du "*1^{er} trimestre 2015*" a été arrêtée, et encore ce n'est que pour les pays "*qui y seront prêts*". Seuls ces pays ont une échéance concrète à respecter pour la transmission de leurs contributions.

La position des Etats-Unis

A Varsovie, le négociateur en chef des Etats-Unis, Todd Stern, a préconisé le premier trimestre de 2015 comme échéance car il s'agirait de la seule fenêtre possible pour le 2^e pays émetteur de GES dans le monde⁴⁹ : après les élections de mi-mandat (prévues le 4 novembre 2014) et avant la campagne présidentielle en vue des élections présidentielles prévues le 8 novembre 2016.

5.2.3 Différenciation

La question de la **différenciation des engagements de réduction** au titre du futur accord "*applicable à toutes les Parties*" conformément au mandat de Durban [*cf. décision 1/CP.17*] et des modalités pour y parvenir est restée sans réponse à Varsovie (de même que celle sur la **nature juridique de l'accord**). La décision ADP n'aborde pas cette question hautement délicate et contentieuse. La révision, dans le cadre du futur accord 2015, de la différenciation "pays annexe I" et "pays hors annexe I", définie dans la CCNUCC en 1992 et renforcée par le Protocole de Kyoto en 1997⁵⁰, constitue une exigence clé des pays industrialisés. Au cours des négociations, ceux-ci, soutenus par plusieurs PED (et notamment ceux du groupe GRULAC) étaient en faveur d'un débat sur les possibilités pour refléter la différenciation dans l'accord de 2015.

Cependant, les pays du groupe LMDC rechignaient à examiner cette question, préférant se retrancher derrière leur posture intransigeante selon laquelle tout futur accord devra conserver la distinction pays annexe I/pays hors annexe I. Sachant que la Chine, premier pays émetteur de CO₂ en termes absolus, se situe presque au même niveau que l'UE en termes d'émissions de CO₂ par habitant⁵¹, le futur accord 2015 devrait prendre en compte les émissions actuelles et futures de GES car la responsabilité historique de demain portera justement sur ces émissions.

⁴⁸ Source : *La Lettre de l'IDDRI* n° 46, "Conférence climat de Varsovie : une feuille de route vers Paris 2015", novembre 2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

⁴⁹ 5,2 Gt CO₂ en 2012. 1^{er} pays : Chine 9,9 Gt CO₂ en 2012. Source : JRC/PBL [d'après la base de données Edgar], *Trends in global CO₂ emissions - 2013 report*, 31/10/2013, p.50.

⁵⁰ Voir SD'Air n° 182 p.27.

⁵¹ Chine : 7,1 t CO₂/hab en 2012 (contre 2,1 t CO₂/hab en 1990). UE : 7,4 t CO₂/hab en 2012 (contre 9,1 t CO₂/hab en 1990) (Source : JRC/PBL [d'après la base de données Edgar], *Trends in global CO₂ emissions - 2013 report*, 31/10/2013, p.50).

5.2.4 Financement à long terme

Les négociations de Varsovie ont montré à quel point le financement à moyen et à long terme est une question essentielle mais elle s'est avérée être une pierre d'achoppement à la COP-19.

Les pays industrialisés qui avaient convenu en 2009 à Copenhague de fournir 30 Md\$ sur la période 2010-2012 [financement dit de mise en œuvre rapide ou *fast-start*] et 100 Md\$/an d'ici 2020 [financement de long terme]⁵², se sont montrés réticents à fixer des objectifs intermédiaires [pour la période 2013-2019], du fait notamment de la crise économique. Certains pays industrialisés, et tout particulièrement l'Australie, ont même refusé de prendre tout engagement financier ou de cautionner une feuille de route chiffrée. Or, de nombreux PED s'étaient attendus à ce que Varsovie fût une "COP-financement", débouchant sur des engagements clairs et ambitieux par les pays industrialisés et une feuille de route pour amplifier et accélérer le niveau de financement de celui du *fast start* à celui de l'engagement 2020. Les PED réclamaient un **objectif intermédiaire** de 70 Md\$ en 2016, ce qui a été rejeté par les pays industrialisés. La décision 3/CP.19 ne fixe donc pas d'objectifs intermédiaires.

Les PE/PED exigeaient surtout plus de **visibilité sur la mobilisation concrète des 100 Md\$** d'ici 2020, évoquant une réduction de 71% du financement climat engagé par le biais de Fonds multilatéraux au cours de l'année écoulée. Le GCF est toujours en grande partie une "coquille vide", ses ressources ne s'élevant qu'à 6,9 M\$ offerts sous forme de don par 10 Parties uniquement⁵³. Les négociations sur la capitalisation du GCF et sur les modalités pour mobiliser les 100 Md\$/an d'ici 2020 ont intensifié les fortes divergences entre les pays industrialisés et les PE/PED. Au bout du compte, Varsovie n'a vu aucun engagement concret important sur le dossier financement.

La décision 3/CP.19 ne comporte pas non plus de feuille de route visant à accélérer et à accroître le financement d'ici 2020 précisant la manière dont les pays industrialisés devront tenir leurs engagements de 2009. La formulation du texte de la décision sur cette question est très imprécise :

"Les pays développés sont pressés de maintenir la continuité de la mobilisation du financement climat public à des niveaux supérieurs [à partir de 2013], à ceux de la période de mise en œuvre rapide conformément à leur engagement conjoint de 100 Md\$/an d'ici 2020".

Or, la clarté sur la nature des engagements financiers des pays développés d'ici 2020 est une condition *sine qua non* pour gagner la confiance des PED et les convaincre d'accepter de s'engager dans un nouveau régime juridique climat post-2020 qui imposerait à eux aussi des obligations. En d'autres termes, il n'y aura pas d'accord à Paris sans engagements financement supplémentaires de la part des pays développés (financements publics et privés).

Enfin, avec la décision 3/CP.19 sur ses modalités de fonctionnement entre la COP et le GCF adoptée à Varsovie, celles-ci sont désormais en vigueur et le GCF est donc pleinement opérationnel. Cette avancée devrait inciter les pays développés à passer à l'acte. Cependant, étant donné la crise économique qui perdure, rien n'est moins sûr.

5.2.5 Les marchés

Conformément à la décision 1/CP-18⁵⁴, trois programmes de travail ont été lancés à Doha, dans le cadre de l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technique ou SBSTA, sur les trois volets des négociations sur la question des marchés. Deux d'entre eux (*les deux derniers énumérés ci-après*) devaient déboucher sur des projets de décision pour adoption à Varsovie :

- cadre général pour les approches multiples (*framework for various approaches* ou FVA) qui doit permettre de fournir un cadre d'analyse commun sur les différentes politiques (dont les mécanismes de marché) mises en place aux niveaux national, régional et local,
- approches hors marchés (*non market-based approaches*),
- nouveau mécanisme de marché (*new market mechanism* ou NMM).

⁵² Voir SD'Air n° 174 p.27. Ces engagements ont été confirmés dans les accords de Cancún en 2010 (cf. décision 1/CP.16). Voir SD'Air n° 178 p.139.

⁵³ Source : IISD, *Earth Negotiations Bulletin* Vol.12 n° 594, 26/11/2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

⁵⁴ Voir la *Fiche de Synthèse* sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.11.

Cependant, face à de fortes divergences d'opinion à Varsovie, les Parties n'ont pu faire avancer les négociations sur les marchés, sujet politiquement sensible hérité du Groupe de travail sur l'action coopérative à long terme (AWG-LCA), à laquelle la COP-18 à Durban a mis fin. Faute de consensus, les négociations politiques ont donc été suspendues à Varsovie et renvoyées à Lima en décembre 2014.

Le texte final de la décision ADP ne précise aucun rôle à jouer par les marchés puisque les PE/PED s'y opposaient, soulignant que les efforts mondiaux de réduction devraient être centrés dans les pays industrialisés. Plus précisément, alors que les pays développés ont souligné le besoin de recourir à une large palette d'outils, tels les mécanismes de marché, pour élever leur niveau d'ambition, les PE/PED pointent les marchés de carbone piétinants et les faibles prix des quotas de CO₂ comme preuve de la nécessité d'accroître l'ambition en matière de réduction des émissions sur le territoire national (et non via les mécanismes de flexibilité).

5.2.6 Autres questions restées en suspens

Parmi les autres questions clés à peine abordées ou restées en suspens, auxquelles il faudra apporter des réponses pour permettre de parvenir à un accord sur le post-2020, figurent :

- **soutes maritimes et aériennes internationales** : aucune référence ne figure dans les décisions de la COP-19 de la prise en compte des émissions de GES de ces deux secteurs, ni des mesures de réduction qui se font attendre depuis 1997 [des négociations sont toujours en cours au sein des deux organisations mandatées à cette fin par le Protocole de Kyoto (*article 2.2 du Protocole de Kyoto*), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI). Le 4 octobre 2013, l'OACI a formellement décidé d'élaborer un mécanisme mondial de marché visant à réduire les émissions de GES de l'aviation internationale pour adoption lors de la 39^e session de son Assemblée, soit en 2016, c'est-à-dire après l'adoption du futur accord climat, prévu en décembre 2015 à la COP-21].
- **HFC** : la réduction des émissions de HFC (ainsi que des autres gaz fluorés), en augmentation constante depuis 1990⁵⁵, est un sujet de débat depuis plusieurs années au sein de la CCNUCC. La question de la réglementation des HFC dans le cadre du Protocole de Montréal a fait l'objet de discussions dans le cadre du 2^e axe de travail du Groupe ADP (renforcement de l'ambition pré-2020) mais les Parties n'ont pu parvenir à un consensus sur ce sujet, qui est donc resté absent de la décision 1/CP.19 ;
- **MDP** : peu d'avancées ont été réalisées sur la réforme du mécanisme de développement propre (MDP) pour renforcer son intégrité environnementale. Malgré les nombreuses recommandations de la CMP-9 pour faire évoluer les procédures liées au MDP, rien n'a été décidé à Varsovie. Les modalités feront l'objet d'un projet de révision qui sera débattu lors de la prochaine session du SBI, organe subsidiaire de la CCNUCC [40^e session du SBI du 4 au 15 juin 2014]. A noter que la mise en œuvre conjointe (MOC) fera l'objet d'une révision selon le même calendrier ;
- **agriculture** : conformément au mandat confié à l'organe subsidiaire SBSTA par la décision 2/CP.17⁵⁶, une décision sur ce sujet, lancé à Durban en 2011, devait être adoptée à la COP-18. Des discussions ont été menées à Varsovie dans le cadre d'un atelier du SBSTA mais n'ont abouti à aucune décision. Reste à déterminer si cette question devrait être traitée uniquement du point de vue de l'adaptation ou également du point de vue de la réduction des émissions ;

Absence de "paquet" symbolique de décisions à Varsovie

Varsovie n'a pas débouché sur l'adoption d'un paquet symbolique de décisions à l'instar des accords de Cancún (2010), du paquet de Durban (2011) ou de la passerelle de Doha (2012). Dans le passé, c'est la création de tels paquets qui a permis de dégager un consensus par la totalité ou la quasi-totalité des Parties [cf. l'opposition de la Bolivie à Cancún⁵⁷ et celle de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie à Doha]. A Varsovie, au final, aucune référence à un paquet global n'a été faite lors de l'adoption des décisions clés par la COP le samedi 23 novembre 2013. Exception faite des sept décisions constituant le cadre de Varsovie pour le REDD+, chaque projet de décision a été examiné à part entière, puis adopté pour sa valeur nominale.

⁵⁵ Hausse de 9,1% des émissions de HFC, PFC et SF₆ entre 1990 et 2011 pour les pays de l'annexe I (source : CCNUCC, document FCCC/SBI/2013/19 du 24 octobre 2012, p.10) : <http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbi/eng/19.pdf>

⁵⁶ Voir SD'Air n° 182 p.18.

⁵⁷ Voir SD'Air n° 178 p.144 (encadré).

5.3 - Déroulement des négociations : temps forts et tendances majeures

Le déroulement des négociations à Varsovie a fait ressortir certaines **grandes tendances majeures** qui ont eu une influence directe sur le résultat final. La COP-19 a clairement mis en exergue les profondes divergences et la méfiance entre les pays industrialisés, d'un côté, et les PE/PED (Chine et Inde en tête) de l'autre, et notamment sur les trois dossiers qui bloquaient la conclusion d'un accord final : le programme et le calendrier de travail en vue du futur accord de 2015, le financement de l'aide aux PED, ainsi que la création d'un mécanisme relatif aux pertes et aux dommages. En particulier, la COP-19 a vu resurgir les positions tranchées de certains grands PE qui ont ralenti les négociations et entravé la réalisation de progrès.

Le groupe de pays LMDC

Le groupe des pays en développement partageant la même vision (*like-minded developing countries* ou LMDC) est essentiellement composé des pays suivants : Arabie saoudite, Bolivie, Chine, Cuba, Equateur, Egypte, El Salvador, Inde, Iran, Iraq, Malaisie, Mali, Nicaragua, Philippines, République Dominicaine, Sri Lanka, Soudan, Venezuela [à noter que la composition exacte de ce groupe ne semble pas être claire (absence de liste officielle de pays membres)]. La 1^{ère} réunion du groupe LMDC s'est tenue les 18-19 octobre 2012 à Pékin, Chine. Selon la déclaration publiée à la suite de la réunion⁵⁸, le groupe LMDC est une plate-forme qui vise à permettre à ces pays d'échanger les points de vue et de coordonner leurs positions sur les négociations climat dans le cadre de la CCNUCC. Ce groupe fait partie et est fermement ancré dans le groupe 77 et Chine (133 PED).

Le groupe LMDC s'oppose résolument à toute suppression à la distinction entre Parties à l'annexe I et Parties hors annexe I. Il est d'avis que les pays industrialisés doivent continuer à être les premiers à lutter contre le changement climatique puisque ce sont eux qui sont responsables du problème, qu'ils disposent encore aujourd'hui de ressources économiques plus importantes pour agir, et enfin qu'ils n'ont pas consenti suffisamment d'efforts, ni pour réduire leurs propres émissions de GES, ni pour fournir du soutien aux pays hors annexe I.

5.3.1 Visibilité accrue des pays du groupe LMDC

Les discussions ont été caractérisées par le renforcement du groupe de pays LMDC (*voir encadré ci-dessus*) en tant que bloc de négociation qui s'est fait de plus en plus entendre à Varsovie. Celui-ci a émergé pour la 1^{ère} fois lors des négociations inter-COP à Bonn en mai 2012⁵⁹.

Les principes de la Convention Climat

Au titre de la Convention Climat (*article 3.1*), les Parties doivent "*préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes*" [en raison de leur responsabilité historique dans la production des émissions de GES].

Au titre de l'article 4, "*toutes les Parties, tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation*" sont tenues entre autres d'établir, de mettre en œuvre et de mettre régulièrement à jour des programmes nationaux et régionaux prévoyant des mesures de réduction des émissions de GES. En clair, l'article 4 de la Convention distingue clairement les obligations qui incombent aux pays développés et aux PED.

Toute la journée du samedi 23 novembre 2013, lors de la dernière ligne droite des négociations sur le projet de décision ADP, l'UE et les USA se heurtaient à la position intransigeante du groupe LMDC sous l'impulsion de la Chine et de l'Inde. La principale pomme de discorde portait sur le terme "engagements". Les PE/PED insistaient pour qu'une référence aux "*engagements de toutes les Parties*" nécessiterait que les mots "*conformément aux principes de la Convention*" soit ajoutée [sous-entendu à ses articles 3 et 4 - *voir encadré ci-dessus*]. Par ailleurs, la Chine souhaitait opérer la distinction entre "*engagements*" pour les pays industrialisés et "*actions renforcées*" pour les PE/PED. Les Etats-Unis et l'UE se sont fermement opposés à l'inclusion d'une référence à ces principes. Pour sortir de l'impasse et parvenir à un accord sur le texte, un comité restreint informel (*huddle*) de Parties s'est formé. Une heure 25 minutes plus tard, il a proposé une formulation de compromis : remplacer le terme "*engagements*" par "*contributions sans préjudice à la forme juridique des*

⁵⁸ <http://www.twinside.org.sg/title2/climate/info.service/2012/climate20121005.htm>

⁵⁹ Voir CDL n° 160 p.3.

contributions" et remplacer "*les Parties en mesure de le faire*" par "*les Parties qui y seront prêtes*". Le texte ainsi modifié a ensuite été soumis à la COP pour adoption. Le groupe LMDC a ainsi réussi à s'imposer à Varsovie pour affaiblir des aspects clés du projet de décision ADP.

Les Parties n'ont pu aboutir à un accord sur le calendrier de remise des contributions au futur accord que parce que des concessions ont été faites sur la nature des offres initiales de réduction des émissions. Mais, souligne l'IDDRI, il faut mettre cela en contexte. C'est la toute première fois que les négociations onusiennes sur le climat (depuis 1992 donc) visent à adopter des engagements de réduction de la part de tous les pays, au sein d'un cadre unique, qu'ils soient développés ou émergents/en développement.

A ce stade des négociations, les grands PE n'étaient tout simplement pas prêts à accepter le terme "*engagements*" (qui revêt une signification juridique très précise et contraignante) sans disposer d'une plus grande clarté sur la nature de l'ensemble du régime. L'IDDRI souligne par ailleurs que la porte n'est pas fermée aux engagements contraignants ; il reste encore du temps pour négocier sur ce point.

L'IDDRI explique qu'afin d'être certains que le terme "*engagements*" sera remplacé par celui de "*contributions*", les grands PE ont joué un jeu tactique efficace, insérant des références à l'article 4 de la Convention. Comme c'est là, à l'évidence, une limite inacceptable pour les États-Unis et l'UE, qui espèrent faire évoluer le régime vers une attribution universelle mais plus nuancée des responsabilités, ces références ont *in fine* disparu du texte, en échange du remplacement du terme "*engagements*" par "*contributions*", moins fort.

Ceci montre que les grands pays émergents ne sont pas fondamentalement opposés à une évolution des responsabilités. Ils sont disposés à conclure un nouvel accord mais jusqu'à ce que le contenu en soit clair, ils seront prêts à jouer cette "carte de l'article 4". En acceptant de faire disparaître cette référence à l'article 4, les grands PE ont également mis au jour leur absence de réelle volonté de défendre les intérêts des PED plus petits, lesquels pourraient avoir un intérêt légitime au financement et à une définition plus "traditionnelle" des responsabilités des pays en développement⁶⁰.

Ce constat ouvre, en parallèle, la possibilité pour les pays développés de renouer des alliances mises à mal avec de petits PED, en concrétisant les financements promis au titre de l'accord de Copenhague. Le sommet de l'ONU du 23 septembre 2014 (*voir encadré p.28*) représente une occasion idéale pour réaliser des progrès sur ce dossier.

5.3.2 L'UE

Contrairement à ce qui s'est passé à Durban, puis à Doha, l'UE s'est rangée du côté des États-Unis à Varsovie pour faire pression sur les grands PE, surtout concernant la feuille de route vers Paris 2015.

Le fait qu'un de ses États membres détienne la Présidence de la COP cette année n'a pas pour autant permis à l'UE de s'imposer davantage dans le jeu des négociations car, selon toute vraisemblance, la Pologne a plus agi en tant qu'État individuel qu'État membre (*voir section 6.3.3 plus loin*). Cette situation contraste nettement avec la position ferme et déterminée de l'UE à Durban où elle a joué un rôle moteur à l'aide d'une "diplomatie climat" crédible et efficace⁶¹.

Enfin, la faiblesse des positions récentes du Conseil et du Parlement européen sur les objectifs et mesures de certains aspects clés de la politique climat de l'UE (gel des quotas dans le système d'échange, aviation, émissions de CO₂ des voitures particulières neuves, etc.) a sans doute nui à la crédibilité de l'UE au sein du processus de la CCNUCC, l'empêchant de conserver son rôle de chef de file en matière de politique climat.

⁶⁰ Source : *La Lettre de l'IDDRI* n° 46, "Conférence climat de Varsovie : une feuille de route vers Paris 2015", novembre 2013. Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

⁶¹ Voir SD'Air n° 182 p.31.

5.3.3 Attitude ambiguë de la Pologne

Selon certains experts, le choix de la Pologne en tant que pays hôte de la COP-19 n'était pas de bon augure dès le départ. Pays hôte pour la 2^e fois en tout juste cinq ans⁶², la Pologne ne jouit pas d'une bonne réputation au sein de l'UE en matière de politique climat, d'autant plus qu'elle n'a pas à ce jour fait preuve d'une volonté politique forte pour faire avancer l'action climat à moyen et à long terme au sein de l'UE. Ainsi, par deux fois, la Pologne a bloqué l'adoption de la feuille de route de l'UE pour la transition vers une économie sobre en carbone en 2050 (le 21 juin 2011⁶³ et le 9 mars 2012⁶⁴) et elle a bloqué l'adoption de la feuille de route de l'UE Energie 2050 (le 15 juin 2012⁶⁵).

A Varsovie, le Gouvernement polonais a fait l'objet de vives critiques par les PED, les ONG et d'autres observateurs pour avoir envoyé des signaux contradictoires, voire négatifs, aux 195 Parties de la COP-19, et plus largement encore à la communauté internationale, concernant sa volonté politique pour agir en faveur du climat :

- en organisant, en partenariat avec l'Association mondiale du charbon (WCA), un sommet international sur le charbon et le climat parallèlement à la COP-19 (les 18-19 novembre),
- en renvoyant le Ministre polonais de l'Environnement, Marcin Korolec, le 20 novembre [soit à deux jours de la clôture officielle de la COP-19] lors d'un remaniement ministériel, alors qu'à ce titre, il était Président de la COP-19 depuis l'ouverture de celle-ci, le 11 novembre. Le Premier Ministre, Donald Tusk, l'a remplacé par Maciej Grabowski, ancien Ministre adjoint aux Finances, dont la priorité sera de développer l'exploitation des gaz de schiste⁶⁶. Même s'il n'était plus Ministre de l'Environnement de son pays, Marcin Korolec a pu continuer d'exercer ses fonctions de Président de la COP jusqu'à la clôture de celle-ci.

Ces choix n'ont pas contribué à créer une atmosphère constructive et de confiance à Varsovie. Au contraire, ils ont alimenté le pessimisme ambiant et terni l'image de la Présidence de la COP, en la privant d'une forte légitimité et en nuisant à sa crédibilité, et plus largement, à celle de l'Europe.

Or, une Présidence bien conduite doit faire le maximum pour faire converger les opinions divergentes. Cette tâche est facilitée lorsque la Présidence jouit d'une bonne crédibilité (comme le Mexique en 2010). Dans la dernière ligne droite des négociations, elle doit s'imposer pour débloquent les discussions restées dans l'impasse, tout en étant à l'écoute des diverses réclamations et préconisations, et en proposant habilement des textes de compromis afin de dégager le consensus nécessaire pour parvenir à l'accord final.

La Pologne a notamment été accusée d'avoir manqué d'objectivité, d'habileté et de tact. Elle a également été montrée du doigt pour le manque de soutien à l'égard de la position de l'UE défendue par la Commissaire européenne au Climat, Connie Hedegaard, et pour avoir agi davantage en défendant ses intérêts nationaux qu'en tant que Président de la COP désireuse de parvenir à un accord ambitieux.

En 2012, le Qatar, pays hôte de la COP-18, avait, lui aussi, essuyé des critiques pour n'avoir proposé ni d'engagements nationaux de réduction, ni de soutien financier alors qu'il a le niveau d'émission de CO₂ par habitant le plus élevé au monde (37,6 t CO₂/hab en 2010)⁶⁷.

⁶² En 2008, la ville polonaise de Poznań a accueilli la COP-14 et la CMP-4. Voir SD'Air n° 170 p.175.

⁶³ Voir SD'Air n° 179 p.147.

⁶⁴ Voir SD'Air n° 182 p.159.

⁶⁵ Voir CDL n° 159 p.4.

⁶⁶ Source : CDC Climat Recherche : *Point Climat* n°33, décembre 2013 : "Négociations internationales - COP-19 : ne sous-estimons pas la percée du MRV". Voir rubrique "Pour en savoir plus" en fin de fiche.

⁶⁷ Voir la *Fiche de Synthèse* sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.32 (encadré).

5.3.4 Les ONG

Le 21 novembre, à un jour de la clôture officielle prévue de la COP-19, la plupart des représentants des ONG présents à Varsovie ont claqué la porte pour la 1^{ère} fois en deux décennies de négociations onusiennes sur le climat. Elles ont justifié cet acte notamment par :

- le manque de volonté politique des pays développés et des PE pour réduire les émissions de GES,
- le manque de progrès tangibles accomplis dans les négociations pour définir des éléments concrets du futur accord de 2015,
- l'attitude de la Présidence de la COP-19, en lui reprochant de sponsoriser l'événement par plusieurs grandes entreprises émettrices de GES et de ne pas faire preuve d'une volonté politique forte pour piloter habilement les négociations vers des solutions consensuelles.

Les ONG en question ont tenu à souligner qu'elles ne tournent pas pour autant le dos au processus de négociations dans le cadre de la CCNUCC et qu'elles sont convaincues de la nécessité d'un accord mondial pour lutter contre le changement climatique.

6) Bilan et perspectives

A mi-chemin entre Durban et Paris, Varsovie n'était qu'une conférence d'étape sur la route de Paris. Même si elle a débouché sur un ensemble de décisions à ambition relativement faible, celles-ci constituent un socle nécessaire pour construire le nouvel accord.

L'objectif principal des travaux du Groupe de travail ADP à la COP-19 était d'intensifier les progrès sur ses deux axes de travail (contenu de l'accord de 2015 et ambition pré-2020) et ce faisant, de rétablir la confiance dans sa capacité à honorer son mandat ambitieux dans un délai extrêmement serré. Au regard de cet objectif, les résultats obtenus *in fine* s'avèrent plutôt maigres.

La COP-19 a établi une feuille de route pour les travaux de l'ADP au cours des 12 prochains mois pour lui permettre d'élaborer un projet de texte d'un nouvel accord climat mondial. Celui-ci doit être soumis à la COP-20 en décembre 2014 en amont de son adoption à la COP-21 en décembre 2015 : deux ans donc pour construire un cadre qui réponde à l'ampleur du problème du changement climatique ; deux ans pour réussir complètement là où Copenhague avait seulement esquissé la solution⁶⁸.

De l'avis général, les résultats de Varsovie, comme ceux de plusieurs COP précédentes d'ailleurs, ne sont pas à la hauteur de l'urgence du défi climatique, et notamment en termes d'efforts collectifs pour réduire les émissions de GES. Varsovie n'a pas amélioré les perspectives sur les engagements politiques et était même la 1^{ère} COP où le niveau d'ambition affiché à la clôture était plus faible qu'au début [en raison de la révision à la baisse de l'objectif de réduction du Japon].

Comme l'a souligné la Commissaire européenne à l'action climat, Connie Hedegaard⁶⁹ à l'issue de Varsovie, les Gouvernements, et notamment ceux des pays développés, ont désormais pour mandat de faire leurs "devoirs" [sous-entendu de réaliser des progrès significatifs sur leurs offres de réduction qui doivent devenir la colonne vertébrale du futur accord de 2015] afin de mettre leurs contributions sur la table des négociations en amont de la COP-21. Selon l'UE, ces contributions devront être "ambitieuses, chiffrées, transparentes et robustes" afin de permettre la comparaison des efforts des différentes Parties⁷⁰.

⁶⁸ Source: *Le Cercle des Echos* : "Conférence climat de Varsovie : un tremplin pour Paris", Laurence Tubiana, IDDRI, 20/11/2013.

⁶⁹ Source : Commission européenne, Mémo/13/1044 : "EU welcomes progress on international climate action at Warsaw conference" : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1044_en.htm?locale=FR

⁷⁰ Document du 27 mai 2013 (p.2) :

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_20130527.pdf

Cette démarche laisse entendre que les travaux préparatoires du futur accord privilégient essentiellement une **approche ascendante** dans la mesure où ce sont les Etats qui définissent l'ampleur et la nature de leurs contributions. C'est en effet l'approche suivie depuis Copenhague. Or, une **approche descendante**, par lequel des engagements de réduction contraignants seraient imposés aux Parties par la CCNUCC après avoir fait l'objet d'une négociation internationale, est bien plus efficace pour garantir des résultats concrets en termes de réduction et pour permettre la comparabilité des résultats sur la base de règles communes de comptabilisation, de notification et de vérification des émissions. Par ailleurs, il manque un dispositif formel pour évaluer le *patchwork* de contributions nationales qui seront fournies d'ici 2015 afin de déterminer si les réductions d'émissions de GES qu'elles représentent seront suffisantes et cohérentes par rapport à l'objectif de 2°C.

Varsovie a montré que la route de Paris 2015 sera difficile, voire "*ardue*" selon le Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lors de sa déclaration du 20 novembre 2013⁷¹. La plupart des travaux préparatoires sur le fond pour la COP-21 restent encore à faire. En particulier, plusieurs questions fondamentales nécessitant une forte mobilisation politique doivent être réglées (forme juridique du futur accord, nature et ambition des objectifs de réduction pour 2030 (voire au-delà), répartition de l'effort mondial de réduction, etc.). L'expérience de Copenhague montre que les négociations au niveau technique ne sont en général pas en mesure d'apporter des réponses ces questions fondamentales. Les Présidences entrantes des COP, le Pérou et la France, doivent donc mettre en place un dialogue efficace et transparent entre les négociations techniques menées dans le cadre de la CCNUCC et les discussions politiques de haut niveau (sommet ONU du 23 septembre 2014, G8, G20, etc.) en amont de Paris.

D'ici Paris, pour faire pression sur les grands PE en vue de dégager un accord ambitieux, l'UE pourrait construire une alliance avec les PED et les pays de l'AOSIS, à l'instar de celle établie à Durban en 2011⁷² mais pour l'instant, tant que les engagements de financement à long terme (2020) ne seront pas tenus, cette perspective semblera improbable. La clé de la réussite de Paris réside surtout dans la recherche d'une conciliation entre les positions divergentes des pays LMDC, d'un côté, et de l'UE et des Etats-Unis de l'autre.

Enfin, en amont de Paris 2015, il faudra mieux impliquer les **villes et collectivités territoriales** dans le processus de la CCNUCC. Même si elles sont désormais reconnues comme des entités clés dans la réalisation d'actions climat, il faudra définir et mettre en place une **plate-forme de dialogue formel** pour établir une passerelle solide entre elles et les négociations dans le cadre de la CCNUCC. Le Ministre français délégué au Développement, Pascal Canfin, va plus loin encore, en affirmant que "*sans les villes et collectivités impliqués dans le processus, il ne sera pas possible de trouver un accord à Paris en 2015*"⁷³.

Amendements à la Convention Climat

Conformément à la Convention Climat (*article 15*), les amendements à celle-ci sont adoptés à une session ordinaire de la COP. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué aux Parties par le Secrétariat six mois au moins avant la réunion à laquelle l'amendement est proposé pour adoption [soit au plus tard le 31 mai 2015 car l'adoption doit intervenir à la COP-21].

Une fois adopté par consensus, l'amendement est communiqué par le Secrétariat au Secrétaire général de l'ONU, qui le transmet à toutes les Parties pour acceptation.

Les instruments d'acceptation des amendements sont déposés auprès du Secrétaire général de l'ONU.

Tout amendement adopté conformément aux règles précitées ci-dessus entre en vigueur le **90^e jour qui suit la date de réception**, par le Secrétaire général de l'ONU, des instruments d'acceptation d'au moins les trois quarts des Parties à la Convention Climat [soit 146 Parties].

⁷¹ "We have a steep climb ahead".

⁷² Voir SD'Air n° 182 p.31.

⁷³ Citation rapportée par ICLEI : "Warsaw lays down the path for engaging local and subnational governments in Paris 2015 outcomes", 27/11/2013 (<http://www.iclei.org/details/article/warsaw-lays-down-the-path-for-engaging-local-and-subnational-governments-in-paris-2015-outcomes.html>)

Initiatives parallèles : 2014 - année charnière

L'année 2014 s'annonce donc chargée. En effet, elle sera une année charnière : au cours des 12 mois à venir, les Parties devront réaliser des avancées concrètes au sein des sessions inter-COP en amont de Lima où la COP devra approuver les éléments du projet de texte de négociation dont l'intégralité devra être disponible d'ici le 31 mai 2015 (voir encadré ci-sur page précédente). Il s'agira surtout d'éviter, à la COP-21 à Paris en 2015, une répétition de la COP-15 en 2009 à Copenhague qui s'était ouverte avec de nombreuses questions clés restées sans réponse.

En 2014, auront lieu plusieurs rencontres de haut niveau qui devraient contribuer à soutenir, voire accélérer la réalisation de progrès :

- le **Forum économique mondial** consacra une **journée entière** de sa réunion annuelle à Davos (Suisse) [22-25 janvier 2014] au changement climatique. L'objectif est d'apporter une contribution importante mais informelle aux négociations officielles de la CCNUCC. Cette initiative pourrait constituer une occasion pour mieux impliquer les dirigeants politiques et économiques dans le processus onusien vers l'accord universel en 2015 ;
- le **GIEC** publiera le **2^e et 3^e volume de son 5^e rapport d'évaluation** respectivement sur l'adaptation [le 29 mars 2014] et l'atténuation [le 11 avril 2014]. Ce 3^e volume comportera notamment une mise à jour de ses recommandations scientifiques en matière de réduction des émissions de GES pour stabiliser les concentrations atmosphériques de GES à un niveau compatible avec l'objectif de 2°C ;
- le **Conseil européen** examinera [le 20-21 mars 2014] le paquet de **propositions concrètes pour un cadre à l'horizon 2030** des politiques climat-énergie que la Commission présentera le 22 janvier 2014. Ce paquet comportera des objectifs chiffrés en matière de réduction des émissions de GES de l'UE. L'approbation formelle par le Conseil européen d'un objectif de réduction ambitieux pour 2030 donnerait une forte impulsion aux négociations du Groupe de travail ADP, et renforcerait la position même de l'UE au sein du processus de la CCNUCC. Cependant, une telle avancée est loin d'être acquise à ce stade. Comme l'a rappelé le Parlement européen dans sa résolution du 23 octobre 2013 sur la position de l'UE en amont de Varsovie⁷⁴, la capacité de l'UE à jouer un rôle de chef de file au sein des négociations de la CCNUCC dépend notamment des mesures "climat" qu'elle prend elle-même ;

Sommet des dirigeants mondiaux le 23 septembre 2014

Le 19 novembre 2013, lors de l'ouverture du segment de haut niveau (de la COP/CMP conjointe), le Secrétaire-Général des Nations Unies (ONU), Ban Ki-moon a réitéré son invitation initialement annoncée le 5 décembre 2012 à Doha⁷⁵. Ainsi, tous les dirigeants mondiaux sont conviés à un **sommet extraordinaire sur le climat**, qui se tiendra le **23 septembre 2014** en amont de l'Assemblée générale annuelle de l'ONU. A Varsovie, d'entrée de jeu, Ban Ki-moon était formel : "les engagements actuels [de réduction] sont tout simplement insuffisants. Nous devons mettre la barre plus haut". Il a insisté sur l'importance de "poser des fondations solides pour l'accord de 2015". "Pour réussir à Paris, il faudra réaliser des progrès substantiels à Lima. Le sommet [du 23 septembre 2014] vise à compléter le processus de la CCNUCC et à être un sommet de solutions, et non une session de négociations". Il a exhorté tous les Chefs d'Etat et de Gouvernement, les dirigeants du secteur privé (entreprises et finances), les collectivités et la société civile qui sont invités à venir à ce sommet à annoncer de "nouvelles actions ambitieuses". "Nous avons besoin de votre leadership politique à cette échéance cruciale". Le sommet sera organisé en deux temps : une plénière pour les Chefs d'Etat et de Gouvernement, suivi d'une rencontre pour les autres acteurs contribuant au processus, et notamment les entreprises.

- l'événement majeur de 2014 sera certainement le **sommet des dirigeants** [du 23 septembre 2014] à New York, convoquée à l'initiative du Secrétaire-Général de l'ONU, Ban Ki-moon, pour donner une nouvelle impulsion aux négociations climat (voir encadré ci-dessus). Il compte ainsi renforcer la volonté politique au plus haut niveau en vue de relever l'ambition et d'accélérer les négociations vers l'adoption de l'accord de 2015.

Ce sommet devrait donc être l'occasion pour mobiliser les Chefs d'Etat et de Gouvernement sur le dossier climat qui fait défaut depuis Copenhague. En particulier, les PED espèrent qu'à ce sommet, les dirigeants des pays développés prendront des engagements de financement concrets pour alimenter le GCF. Les yeux de la communauté internationale sont donc désormais rivés sur ce sommet. Par ailleurs, ce sommet devrait marquer le début d'une période d'au moins

⁷⁴ Voir la Fiche de Synthèse UE_CLIMAT_CCNUCC_PE_Resolution_COP-19_231013.

⁷⁵ Voir la Fiche de Synthèse sur la Conférence de Doha sur le Climat : INT_CLIMAT_CCNUCC_Doha_081213, p.14.

six mois où des avancées politiques en matière d'engagements de réduction et de financement climat devraient avoir lieu pour ne pas hypothéquer la réussite des négociations en 2015 ;

- d'autres forums politiques de haut niveau (**G8, G20, Forum des économies majeures,...**) pourraient également contribuer à la préparation de la COP-21.

La route vers la COP-21 : le rôle de la France

Le 21 novembre 2013, la France a été officiellement désignée pays hôte de la COP-21. Une décision confirmant cette désignation a été adoptée par la COP-19 (décision 28/CP.19). Les dates de la COP-21 ont également été fixées : du 30 novembre au 11 décembre 2015.



La Tour Eiffel a été illuminée le vendredi le 22 novembre 2013 à 19h pour célébrer la désignation officielle de la France comme pays hôte de la COP-21. © Ministère des Affaires étrangères, 22/11/2013.

Lors de son discours à Varsovie, le 22 décembre 2013, Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères, a déclaré que *"Paris Climat 2015 ne devra pas être une conférence pour essayer mais une conférence pour décider"*⁷⁶. De retour à Paris, devant la Tour Eiffel illuminée pour marquer la désignation officielle de Paris Climat 2015, M. Fabius a souligné que cette mission constitue *"une responsabilité extrêmement lourde"* pour la France⁷⁷.

Le Gouvernement français reconnaît qu'il reste beaucoup à faire d'ici la COP-21 à Paris en 2015. Il s'engage à faire le nécessaire pour la réussite des négociations au cours des deux prochaines années⁷⁸, en agissant en étroite collaboration avec l'UE, la Pologne [qui conserve la Présidence de la COP jusqu'à l'ouverture de la COP-20], le Venezuela [qui accueille la réunion de préparation de la COP-20, dite pré-COP qui aura lieu quelques semaines avant la COP-20], le Pérou [pays hôte de la COP-20, à Lima] et la CCNUCC.

La France doit pousser l'UE à se doter d'un cadre politique climat-énergie post-2020 à la hauteur des enjeux, assorti d'un objectif de réduction ambitieux pour 2030. L'Hexagone a joué un rôle important dans l'adoption du paquet climat-énergie en décembre 2008 sous Présidence française de l'UE⁷⁹. La France devrait de nouveau faire preuve de volontarisme sur le paquet post-2020, se rapprochant des Présidences à venir d'ici la COP-21 : Grèce (1^{er} semestre 2014), Italie (2^e semestre 2014), Lettonie (1^{er} semestre 2015) et Luxembourg (2^e semestre 2015) et en entraînant les autres Etats membres. Pour aboutir à un nouvel accord sur le climat en 2015, la France va donc devoir redoubler d'efforts et jouer collectif avec ses partenaires de l'UE. Il est clair que les choix de l'UE en matière de politique climat, et du niveau d'ambition qui y est associé, ont une influence directe sur les négociations dans le cadre de la CCNUCC. Ce que décidera l'UE aura donc une très grande importance.

Fort de son réseau diplomatique étendu dans le monde, la France pourra renforcer sa diplomatie climat en amont la COP-21, en s'appuyant notamment sur les conclusions du Conseil des Affaires étrangères du 24 juin 2013⁸⁰.

⁷⁶ Source : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2013-11-22.html>

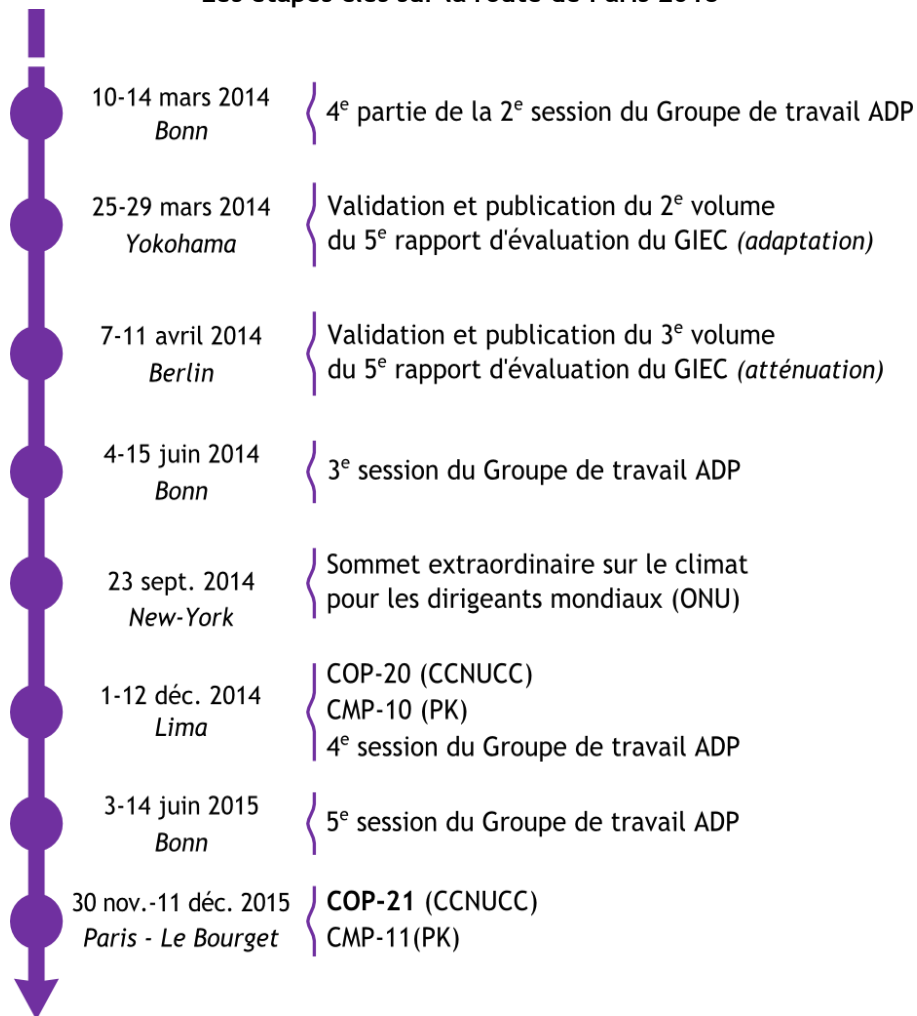
⁷⁷ Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/environnement-et-developpement/lutter-contre-le-changement/conference-paris-climat-2015-cop21/>

⁷⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/VARSOVIE-des-progres-en-direction.html>

⁷⁹ Voir CDL pp.1 et 5.

⁸⁰ Voir CDL n° 170 p.4.

Les étapes clés sur la route de Paris 2015



Que retenir de Varsovie?

1. un **manque d'ambition** de la part des pays grands émetteurs en matière d'engagements de réduction des émissions de GES, surtout à court terme, **c'est-à-dire pour la période pré-2020**,
2. des **avancées techniques importantes (MRV, REDD+)** visant en grande partie les **pays en développement**,
3. un **des enjeux majeurs**, notamment pour la France, en amont de Paris Climat 2015, est d'ordre diplomatique : rallier les Etats-Unis et la Chine au volontarisme de l'UE, sachant que l'UE, seule, ne représente que 11% des émissions mondiales de CO₂, alors que les Etats-Unis représentent 15% et la Chine 29%. En ralliant ces deux grands pays émetteurs, 55% des émissions mondiales de CO₂ seraient couvertes⁸¹.

⁸¹ Source : JRC/PBL (d'après la base de données EDGAR) : *Trends in global CO₂ emissions - 2013 Report*, 31/10/2013 (p.50).

7) POUR EN SAVOIR PLUS

- l'ensemble des décisions adoptées par la COP-19 et la CMP-9 : <http://unfccc.int/2860.php#decisions>
- la décision 1/CP.19 sur l'avancement renforcé de la plate-forme de Durban : http://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/decisions/application/pdf/cop19_adp.pdf
- les conclusions du Groupe ADP adoptées à Varsovie : http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp_conclusions_as_adopted.pdf
- l'avis du groupe de pays LMDC (pays développés partageant la même vision) concernant l'identification des éléments dans le 1^{er} axe du Groupe de travail ADP : http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp2-3_lmhc_workstream_1_20131118.pdf
- la déclaration du Secrétaire exécutif des Nations Unis, Ban Ki-moon, le 19 novembre 2013 : <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7290> (discours intégral) et <http://www.un.org/apps/news/storyF.asp?NewsID=31537&Cr=climatiques&Cr1=#.UqCMwTh3vcs> (résumé en français)
- le site de la présidence polonaise de la conférence : <http://www.cop19.gov.pl/home>
- le discours du Ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, le 22 novembre 2013 (voir point 3) : <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2013-11-22.html>
- les pages du MEDDE consacrées à la COP-19 : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/En-direct-de-Varsovie.html> et http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-conference-climat-de-Varsovie_35256.html et <http://www.developpement-durable.gouv.fr/VARSOVIE-des-progres-en-direction.html>
- les pages du Ministère des Affaires étrangères consacrées à la COP-19 : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/environnement-et-developpement/lutter-contre-le-changement/conference-paris-climat-2015-cop21/article/19eme-conference-des-parties-a-la-109218>
- CDC Climat (filiale de la CDC dédiée à la lutte contre le changement climatique), *Point Climat - Eclairage sur l'économie du changement climatique*, n° 33, "Négociations internationales - COP-19 : ne sous-estimons pas la percée du MRV" : http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/13-12-10_point_climat_no33_-_varsovie.pdf
- IDDRI, *IDDRI Policy brief* n° 15 : "2B continued...The outcomes of the Warsaw Climate Conference and implications for Paris 2015", 13 novembre 2012 : http://www.iddri.org/Publications/Collections/Syntheses/PB1513_TS_warsaw%20climate%20conference.pdf
- IDDRI, *La Lettre de l'IDDRI* n° 46, "Conférence climat de Varsovie : une feuille de route vers Paris 2015", **novembre 2013** : <http://www.iddri.org/iddri/Lettre-de-l-iddri/Conference-de-Varsovie-sur-le-climat-un-calendrier-vers-Paris-2015>
- *The Climate Group* : "Post-COP19 Briefing", 28 novembre 2013 (Analyse des résultats de Varsovie) : <http://www.theclimategroup.org/assets/files/POST-COP19-v4.pdf>
- Conseil de l'UE : "Principaux résultats de la Conférence de Varsovie, Note d'information par la Présidence de la COP-19/CMP-9", remise au Conseil Environnement du 13 décembre 2013 (disponible en anglais uniquement) : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017640%202013%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F13%2Fst17%2Fst17640.fr13.pdf>
- *Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy* : "Warsaw climate conference takes baby steps towards new climate agreement", 27 novembre 2013 : http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/warsaw-results.pdf
- *International Institute for Sustainable Development (IISD)* : *Earth Negotiations Bulletin Vol 12 n° 594* - Compte rendu de la Conférence de Varsovie : <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12594e.pdf>
- *Climate Action Tracker (CAT)*, initiative menée par l'Institut de Potsdam pour la recherche sur les impacts climatiques (PIK), le cabinet de consultants EcoFys et l'ONG allemande Climate Analytics : "Warsaw unpacked: a race to the bottom?", note d'information, 20 novembre 2013 : <http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-ca-pik-2013-climate-action-tracker-warsaw-update.pdf>

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez toutes les fiches sur

www.citepa.org/fiches-de-synthese

Espace réservé aux adhérents