



**HAL**  
open science

# La Conférence sur le climat de Varsovie. Entre Doha et Lima, une étape sur la route chaotique pour Paris en 2015

Sandrine Maljean-Dubois

► **To cite this version:**

Sandrine Maljean-Dubois. La Conférence sur le climat de Varsovie. Entre Doha et Lima, une étape sur la route chaotique pour Paris en 2015. 2013. halshs-00911414

**HAL Id: halshs-00911414**

**<https://shs.hal.science/halshs-00911414>**

Submitted on 29 Nov 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**La Conférence sur le climat de Varsovie.  
Entre Doha et Lima, une étape sur la route chaotique  
pour Paris en 2015**

Sandrine Maljean-Dubois  
Directrice de recherche au CNRS,  
Directrice du CERIC (UMR 7318 CNRS-Aix-Marseille Université)<sup>1</sup>

**La grand-messe internationale annuelle sur le climat s'est tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013. Il s'agissait formellement – et principalement – de la 19ème Conférence des Parties (COP) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la 9ème Réunion des Parties au Protocole de Kyoto.**

**Urgence à agir**

En quatre rapports d'évaluation (1990, 1995, 2001, 2007), le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) a posé le diagnostic des changements climatiques à l'échelle internationale et a peu à peu réduit la marge d'incertitude initiale. Son dernier rapport – dont la partie consacrée aux éléments scientifiques vient d'être adoptée – confirme que le réchauffement du système climatique est sans équivoque et affirme que, depuis 1950, on observe dans ce système de nombreux changements sans précédent à une échelle temporelle allant de quelques décennies à plusieurs millénaires. En outre, l'influence de l'homme a bien été la cause principale du réchauffement observé depuis la moitié du XXe siècle (probabilité de 95%)<sup>2</sup>. Le GIEC souligne l'urgence à agir. Tout retard hypothèque les chances de parvenir à contenir le réchauffement planétaire et limiter ses conséquences préjudiciables.

Aux arguments scientifiques s'ajoutent ceux économiques et sociaux. En effet, selon plusieurs études, des émissions mondiales plus élevées en 2020 entraîneraient des coûts très supérieurs à moyen et long terme et – plus important encore – risqueraient sérieusement de n'être pas réalisables en pratique.

Or, la trajectoire des émissions mondiales de gaz à effet de serre ne s'infléchit pas. Bien au contraire, le Global Carbon Project, estime que les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> ont augmenté de 61 % par rapport à 1990, l'année de référence du Protocole de Kyoto. Selon le Global Carbon Project, les émissions de CO<sub>2</sub> ont encore augmenté dans le monde en 2012, de 2,2 %, pour atteindre le record de 35 milliards de tonnes, tirées par la hausse des émissions dues à la consommation de charbon<sup>3</sup>.

**Un enjeu global**

Parce que la diffusion des gaz à effet de serre dans l'atmosphère est rapide – quelques jours pour le CO<sub>2</sub> – les effets climatiques des émissions sont indépendants de leur localisation. Dit autrement, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans un État ou une région du globe est susceptible de produire des conséquences en des points très éloignés de la planète. On ajoutera que les pays en développement, qui

<sup>1</sup> Auteur avec M. Wemàere de *La diplomatie climatique, les enjeux d'un régime international du climat*, Pedone, Paris, 2013.

<sup>2</sup> Climate Change 2013, *The Physical Science Basis, Summary for Policymakers*, 2013, 33 p., [http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI\\_AR5\\_SPM\\_brochure.pdf](http://www.climatechange2013.org/images/uploads/WGI_AR5_SPM_brochure.pdf).

<sup>3</sup> « Les émissions de CO<sub>2</sub> atteignent un record, tirées par le charbon », *Le Monde.fr* avec AFP, 19.11.2013.

n'assument pourtant pas la responsabilité historique des changements actuels, y sont les plus vulnérables. La coopération internationale est donc *nécessaire*. Le régime international du climat doit revêtir un rôle de locomotive, faisant avancer les positions des uns et des autres dans une dynamique de négociation, permettant de construire un consensus international et de promouvoir des politiques climatiques de plus en plus ambitieuses. Les pays doivent également coopérer à l'adaptation aux changements climatiques, dont les effets se font déjà sentir.

Les réunions internationales sur le climat se tiennent chaque année depuis 1995. L'objectif n'a pas varié depuis 1992 et l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur le climat : « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* » (article 2). Vingt ans plus tard, jamais ce point de stabilisation n'a semblé aussi hors d'atteinte.

### **Un Protocole de Kyoto marginalisé**

C'est pour compléter la Convention, très peu contraignante, qu'a été négocié en 1997 le Protocole de Kyoto qui est venu définir des obligations chiffrées de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 38 pays industrialisés, pour une première période dite d'engagement qui s'est terminée le 31 décembre 2012.

Les négociations du post-2012 ont été lancées dès l'entrée en vigueur du Protocole en 2005, mais très vite il est apparu que ni les grands émergents, ni les Etats-Unis ne prendraient d'engagement de réduction de leurs émissions de GES dans ce cadre. Le centre de gravité du régime international du climat s'est alors (re)déplacé vers la Convention-cadre de 1992, comme est venu le confirmer en 2010 l'annonce du retrait du Canada du Protocole de Kyoto, tandis que le Japon et la Russie déclaraient qu'ils ne prendraient pas non plus de nouveaux engagements dans le cadre d'une deuxième période du Protocole. La Conférence de Durban a bien décidé de continuer le Protocole de Kyoto, avec une deuxième période d'engagement, couvrant la période 2012-2020. Mais cette deuxième période ne conduira qu'à de faibles réductions des émissions de GES : seules 33 parties industrialisées (sans le Japon, le Canada, la Russie, les Etats-Unis, mais également sans la Nouvelle-Zélande) représentant moins de 13% des émissions mondiales de GES s'y sont engagées à une réduction de -18% de leurs émissions à l'horizon 2020. De fait, au regard de l'explosion des émissions de pays non-couverts – et en particulier des grands émergents – la continuation du Protocole est essentiellement symbolique. Les projections indiquent en effet que, « *dans la décennie en cours, la part des émissions historiques cumulées des pays en développement surpassera celle des pays développés* ». En 2020, elle devrait atteindre 51 % du total. Premier émetteur, la Chine pèse désormais pour 29 % dans les émissions mondiales de CO<sub>2</sub>, contre 16 % pour les Etats-Unis et 11 % pour l'Europe<sup>4</sup>.

La feuille de route adoptée à Durban a lancé les négociations pour un nouvel accord, applicable à tous et destiné à remplacer le Protocole de Kyoto. Il a été décidé alors que ce nouvel accord serait adopté en 2015, pour être en vigueur en 2020, le délai laissant le temps de sa ratification selon les procédures constitutionnelles nationales. En attendant, l'Accord de Copenhague a posé les fondements d'un régime transitoire.

---

<sup>4</sup> P. Le Hir, « Le Sud et le Nord désormais responsables à part égale du réchauffement climatique », *Le Monde*, 5.11.2013.

## **L'Accord de Copenhague, fondement d'un régime plus inclusif pour le pré-2020**

Ce qui est important, jusqu'en 2020 et l'entrée en vigueur du nouvel accord, c'est donc ce qui se passe en dehors du Protocole, dans le cadre plus inclusif que constitue la Convention-cadre de 1992. Les négociations du futur régime international du climat y ont été lancées, en parallèle de celles tenues dans le cadre du Protocole de Kyoto, lors de la Conférence de Bali en 2007. Adopté en 2009, contesté et critiqué en Europe pour son manque d'ambition, l'Accord de Copenhague a malgré tout lancé un nouveau processus. Les Etats, du Nord comme du Sud, étaient invités à faire sous ses auspices des « promesses » de réduction ou limitation de leurs émissions. Un contrôle – nouveau pour les pays du Sud et considérablement allégé par rapport à celui initialement prévu par le Protocole de Kyoto pour les pays du Nord – devait être mis en place. Les pays du Nord s'engageaient à débloquer des financements importants à l'attention des pays du Sud, ainsi qu'à développer l'assistance technique. La coopération porterait désormais aussi sur l'adaptation, alors que le régime international était consacré jusqu'alors à l'atténuation. L'année suivante, à Cancun, une décision de la Conférence des Parties reprenait le contenu de l'Accord de Copenhague – que la Conférence de Copenhague avait refusé d'endosser – pour l'opérationnaliser, en en précisant les détails concrets. Ce processus s'est poursuivi de COP en COP, à Durban (2011), puis à Doha (2012). La Conférence de Doha a théoriquement mis fin aux négociations lancées à Bali, tout au moins aux travaux du groupe de travail créé alors. Mais pour autant ces négociations tiennent de la *never ending story* et certains « détails » – les négociations climatiques montrent depuis l'origine que le diable se cache dans les détails – restaient encore (et toujours) à préciser. Travaillés au sein des organes subsidiaires de la Convention, ils relevaient de sujets aussi variés que les financements, le mécanisme Réduction des Émissions liée au Déboisement et à la Dégradation des forêts (REDD+) pour les forêts, ou la revue du niveau d'ambition des « promesses ».

Sur les forêts, la conférence de Varsovie représente un réel succès ; elle a permis l'aboutissement de dix années de négociation par l'adoption d'une série de textes qui, mis bout à bout, satisfont l'ensemble des parties y compris par les ONG. Ces textes vont permettre d'opérationnaliser le mécanisme dit REDD+ et par là de fournir des financements « *results-based* » aux pays en développement, prenant en compte l'ensemble des enjeux y compris la protection de la biodiversité ou les droits des communautés autochtones. Sachant que la déforestation est responsable de 20% des émissions de carbone, ce « paquet » pourrait avoir des conséquences environnementales très positives.

S'agissant du relèvement du niveau d'ambition, les choses sont toutes différentes. Tous les pays industrialisés ont fait des promesses de réduction dans le cadre de l'Accord de Copenhague, à l'horizon 2020, auxquelles s'ajoute l'annonce par 66 pays en développement – dont les émergents – de Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau National (MAAN ou NAMAS en anglais) des pays en développement<sup>5</sup>. Ce cadre est donc plus inclusif que celui du Protocole. Mais les promesses sont variées (certaines faites en termes absolus, d'autres en termes relatifs, avec des années de référence différentes, etc.), pas toujours très claires et pour cette raison difficilement comparables entre elles. Un processus officiel de « clarification » est en cours et une partie des négociations dans le cadre de la « plateforme de Durban pour une action renforcée » porte sur le relèvement de l'ambition pré-2020. Car le niveau d'ambition des promesses est également insuffisant – au regard de l'objectif d'une limitation du réchauffement planétaire à 2°. La baisse « promise » est de moins de 20% là où les rapports du GIEC préconisent une fourchette comprise entre 25 % et 40 %. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement

---

<sup>5</sup> En juin 2013, voir [http://nama-database.org/images/5/5c/Mitigation\\_Momentum\\_Status\\_Report\\_JUNI2013.pdf](http://nama-database.org/images/5/5c/Mitigation_Momentum_Status_Report_JUNI2013.pdf)

(PNUE) souligne chaque année l'insuffisance de l'ambition dans un rapport intitulé *The Ambition Gap* qui paraît opportunément peu avant les conférences sur le climat<sup>6</sup>. Selon le dernier rapport, l'écart estimatif des émissions requises en 2020 pour pouvoir rester sous la barre des 2°C serait de 8 à 13 GtCO<sub>2</sub>e (gigatonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>) selon la manière dont les engagements de réduction des émissions sont mis en œuvre, contre 6 à 11 GtCO<sub>2</sub>e dans le rapport précédent. L'écart continue donc de se creuser et les négociations internationales ont pour objectif de conduire les pays à relever le niveau d'ambition de leurs réductions. Rien de bien concret n'a été obtenu à Varsovie de ce point de vue. Mais deux processus sont à l'œuvre, l'un dans le cadre du Protocole de Kyoto (une révision des engagements des pays concernés est prévue en 2014 lorsque le GIEC aura publié la totalité de son rapport) et l'autre dans le cadre plus inclusif du post-Copenhague (« examen de la période 2013-2015 »). L'un ne va pas sans l'autre, les avancées ou recul d'un côté pouvant entraîner des conséquences de l'autre, créant une dynamique ou au contraire hypothéquant les avancées. Les négociateurs disposeront l'année prochaine du cinquième rapport du GIEC, qui sera publié dans son entier, mais également des résultats de la « Stern Review » n°2, qui devrait apporter des éléments économiques poussant à relever le niveau d'ambition. Les récentes annonces de l'Australie ou du Japon ne n'incitent toutefois pas à l'optimisme de ce point de vue ; elles ont d'ailleurs contribué à « plomber » le climat de la Conférence de Varsovie<sup>7</sup>.

Des décisions importantes étaient attendues à Varsovie sur plusieurs autres sujets, et notamment sur les financements. En effet, à Copenhague, il a été décidé de mobiliser des sommes importantes pour une aide au développement spécialement dédiée au climat, avec pour objectif d'atteindre 100 milliards de dollars annuels en 2020. La recapitalisation du Fonds d'adaptation au changement climatique à hauteur de 100 millions de dollars (75 millions d'euros) par neuf pays européens peut être mise au bilan positif de la conférence.

Le Fonds vert pour le climat lancé à Copenhague, créé à Cancun, a été opérationnalisé. Ses relations avec la Conférence des Parties ont été définies. La structure est donc désormais là, mais il reste à ...l'alimenter... La question fait l'objet depuis 2 ans d'un véritable bras de fer entre Nord et Sud. Craignant que les pays du Nord ne se déroberent, les pays du Sud exigent des objectifs jalons pour paver la route vers les 100 milliards en 2020. L'an dernier à Doha, les pays en développement avaient demandé en vain un objectif intermédiaire de 60 milliards de dollars d'ici 2015. La question avait été renvoyée à Varsovie et plusieurs réunions y compris au plus haut niveau – ministérielles – y ont été consacrées. Le G77 (groupe des pays en développement) a réclamé cette fois que soit posé un objectif de 70 milliards de dollars par an d'ici 2016, tout en précisant que les financements publics devaient en constituer l'essentiel. Les pays du Nord peinent à s'engager sur ces deux tableaux. Une récente étude émanant des *think tanks* World Research Institute et Institute for Global Environmental Strategies est venue montrer juste avant la Conférence de Varsovie que si les pays du Nord ont déclaré avoir versé 35 milliards de dollars entre 2010 et 2012 pour aider ceux du Sud à faire face au réchauffement, montants supérieurs aux promesses de financements *fast start* faites à Copenhague, ces sommes correspondent en partie à de l'argent « recyclé » alors que les financements promis devaient être « *neufs ou additionnels* »<sup>8</sup>.

Au final, à Varsovie, les pays du Sud n'ont pas réussi à imposer une date et un montant – ils demandaient 20 milliards – pour une première levée de fonds destinée au Fonds vert. Aucun objectif intermédiaire n'est non plus acté dans la décision, qui réitère

---

<sup>6</sup> Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions 2012, PNUE, 2013, [http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/portals/50143/Emissions2012\\_Exec\\_Summary\\_FR.pdf](http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgap2012/portals/50143/Emissions2012_Exec_Summary_FR.pdf).

<sup>7</sup> Le Japon a annoncé que ses émissions de CO<sub>2</sub> augmenteraient de 3,8 % d'ici à 2020 après avoir promis de les réduire de 25 %. L'Australie, qui abandonne son système de taxation du carbone, ne sera pas non plus en mesure, de tenir ses engagements.

<sup>8</sup> Voir <http://www.odi.org.uk/programmes/climate-environment/climate-finance>.

simplement l'engagement en faveur des 100 milliards en 2020, et se réfère aussi bien aux sources publiques que privées pour sa mise en œuvre. Mais les pays en développement ont obtenu que soit retiré « *subject to the availability of fundings* » qui affaiblissait l'engagement des pays du Nord. Par ailleurs, une référence est faite à la transparence dans la mise en œuvre. Elle répond à la demande des pays du Sud, qui espèrent garantir ainsi que les financements seront réellement « *neufs ou additionnels* ». En effet, les mécanismes de suivi de l'aide des pays du Nord mis en place dans le domaine climatique ne cessent de se renforcer. Ils exercent même un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'aide au développement, domaine hautement sensible marqué jusqu'ici par une absence totale de transparence.

Autre point dur des négociations jusqu'à la toute dernière minute, l'établissement d'arrangements institutionnels sur les « pertes et préjudices » (*loss and damage*) entraînés par le dérèglement climatique. Il s'agit là d'une revendication forte des pays du Sud. Ils voient dans l'établissement de tels mécanismes la concrétisation d'une certaine justice climatique et exigent la réparation de dommages qui pour l'essentiel sont causés par les émissions historiques – donc des pays du Nord – et touchent les pays du Sud. Bien des pistes ont été évoquées, y compris aboutissant à la création de mécanismes ambitieux, y compris juridictionnels ou quasi-juridictionnels. La Conférence de Doha avait l'année passée renvoyé la question à Varsovie décidant qu'y serait établi un « *dispositif institutionnel, tel qu'un mécanisme international* »<sup>9</sup>. Mais une telle idée fait l'effet d'un épouvantail pour les pays industrialisés, qui ont fait front uni pour s'y opposer avec véhémence. Ils ont tout fait pour vider la décision de son contenu, plutôt tentés par l'utilisation de l'existant (le Fonds pour l'adaptation, le Comité pour l'adaptation) que par la création d'un mécanisme nouveau. Au final, il a bien été décidé d'établir un mécanisme – le Mécanisme international de Varsovie – doté d'un comité exécutif, mais qui semble relativement anodin. Il coordonnera les dispositifs d'intervention dans les situations d'événements climatiques extrêmes et rassemblera les connaissances sur les moyens d'y faire face. Il jouera aussi un rôle de conseil auprès des pays les plus vulnérables. Il fonctionnera dans le strict cadre du Cadre de Cancun pour l'adaptation même si dans les toutes dernières heures de la conférence les pays du Sud ont obtenu une mention dans le préambule de la décision selon les « pertes et préjudices » peuvent aller au-delà de l'adaptation. Le Mécanisme fera l'objet d'un réexamen en 2016. Les pays du Nord ont ici obtenu une approche par étapes ; en d'autres termes ils ont gagné du temps... Avec une conséquence positive : cette question politiquement ultra-sensible ne viendra pas « pourrir » la Conférence de Paris en 2015.

### **Le post-2020 : une route chaotique vers la Conférence de Paris 2015**

Les divergences Nord-Sud sur la finance et sur les pertes et préjudices, auxquelles sont venues s'ajouter les annonces de réduction du niveau d'ambition de l'Australie et du Japon, ont plombé les négociations du post-2020 qui se sont déroulées dans le cadre de la « Plateforme de Durban pour une Action Renforcée ». Avant Lima en 2014 et Paris en 2015, la Conférence de Varsovie était censée marquer une nouvelle étape dans ces négociations. Poser un jalon et seulement un jalon, mais forcément un jalon important dès lors que les diplomates du climat sont engagés dans une course contre la montre. Le calendrier défini à Durban est en effet serré, ne laissant que quatre années pleines de négociation, rythmées par trois COP et bien entendu marquées par un travail inter-sessionnel important. Cela peut sembler beaucoup, mais c'est en réalité un délai très court au regard de la difficulté et complexité de ces négociations, et de l'ampleur des blocages à

---

<sup>9</sup> Décision 3/CP.18 (2012), *Démarches permettant de remédier aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets néfastes de ces changements en vue de renforcer les capacités d'adaptation*, §9.

surmonter. C'est d'autant plus vrai que les négociations n'ont que faiblement avancé depuis Durban.

Le plan de travail des négociateurs a été longuement discuté à Varsovie, dans l'idée qu'il fallait convenir d'une feuille de route robuste, précisant la « Plateforme de Durban » sur le fond et en termes de calendrier, notamment en décidant de certaines étapes intermédiaires sur la route de Paris 2015. Lundi 18 novembre, un premier projet de texte avec une annexe contenant des éléments indicatifs pour l'accord de 2015 a été proposé par les co-présidents du Groupe de travail. En dépit de son caractère très général et du fait qu'il prolongeait directement la décision de Durban, il a suscité une levée de bouclier de la part d'une partie des Etats. Ceux-ci ont pour la plupart campé sur leurs positions traditionnelles, enchaînant de longs discours rhétoriques et généralement peu constructifs. Le débat s'est cristallisé et les pays du BASIC<sup>10</sup> et ceux du « like-minded group »<sup>11</sup> ont défendu une position très dure. Cet attelage de pays aux profils et positions très diverses se forme en opposition au processus amorcé depuis Copenhague consistant à dépasser l'opposition binaire qu'on trouve dans la Convention de 1992 entre pays développés et en développement (dits « annexe I » et « non-annexe I »). Seuls les premiers avaient pris des engagements de réduction dans le Protocole de Kyoto. C'est ainsi que les grands émergents n'ont aucune obligation chiffrée de réduction de leurs émissions au titre du Protocole. Parce qu'elle leur offre une protection, ils ont donc tout intérêt à ce que cette opposition binaire se retrouve dans le futur accord de 2015. Le processus lancé à Copenhague ne l'a pas abolie, mais a conduit à l'atténuer. En effet, dans ce cadre, pays développés et en développement – parmi lesquels les émergents – sont tous conduits à faire des promesses de réduction de leurs émissions : des engagements ou des initiatives d'atténuation pour les uns, des mesures d'atténuation appropriées pour les autres. On conviendra que des engagements peuvent conduire à adopter des mesures ; tandis que la frontière entre mesures et initiatives d'atténuation est incertaine. Par ailleurs, toutes ces promesses sont internationalement vérifiées même si l'intensité de la vérification diffère selon le cas. Il y a donc bien une progressive convergence entre ce qui est applicable aux uns et aux autres.

Dans le texte discuté à Varsovie, l'opposition s'est cristallisée sur la référence aux futurs « *intended nationally determined commitments* ». Il semblait y avoir un accord sur le fait que tous les Etats prendraient des « *commitments* » (engagements) pour le post-2020 dans l'accord de 2015, mais qu'ils seraient le résultat d'un processus *bottom up* c'est-à-dire non dicté par le haut. Pour autant, l'accord s'arrêtait là. Il restait encore aux négociateurs à déterminer si ces engagements seraient consignés dans un traité, avec force obligatoire pour les parties, ou bien simplement dans un document annexe sans force obligatoire. Il restait aussi à savoir si les engagements seraient annoncés dès l'année prochaine et pourraient de ce fait être l'objet d'une évaluation voire d'une coordination internationale (et alors sous quelles formes) : le processus serait-il donc complètement *bottom up* ou bien tolérerait-il un peu de concertation internationale ? Par ailleurs, ces engagements seraient-ils symétriques pour les développés et les pays émergents ou bien très différents et alors en quoi ? En d'autres termes, s'agissant de la différenciation, devait-on s'en tenir au contenu initial de la convention, ses principes et sa structure ? Ou bien l'évolution des trajectoires d'émissions devait-elle conduire à en avoir une interprétation évolutive et constructive ? Le texte devait-il faire référence à l'équité ? Quelles en seraient les conséquences en termes d'engagements ? Enfin, quelles seraient la nature et la portée du contrôle exercé sur les États ? Ce contrôle serait-il intrusif, comme celui prévu par le Protocole de Kyoto ? Plus souple, sur le modèle du processus

---

<sup>10</sup> BASIC pour Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine.

<sup>11</sup> Comprenant l'Algérie, le Bangladesh, la Biélorussie, le Bhoutan, l'Algérie, le Bangladesh, la Chine, Cuba, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, la Malaisie, le Myanmar, le Népal, le Pakistan, les Philippines, le Sri Lanka, le Soudan, la Syrie, le Vietnam et le Zimbabwe.



de MRV (*measuring, reporting, verification*) appliqué aux « promesses » de Copenhague ? Encore davantage respectueux des souverainetés ? Des sanctions seraient-elles imposées aux États qui ne respecteraient pas leurs engagements ? Ou bien se contenterait-on du *blame and shame* ?

Tout au long de la semaine, les co-chairs ont produit de nouvelles versions du texte, que les confrontations de positions ont conduit à être peu à peu vidé de son maigre contenu, à la recherche d'un point d'équilibre entre ceux qui trouvent que le processus n'avance pas suffisamment et ceux qui refusent qu'un texte adopté aujourd'hui ne préjuge trop avant du contenu du futur accord. Ainsi, le dernier et décisif round de négociation a produit un texte consensuel, qui traite de la même manière tous les États, développés ou en développement. Mais à un certain prix. Les « *commitments* » (engagements) du début de la semaine sont devenus des « *contributions* », ce qui est beaucoup moins engageant... Il est par ailleurs précisé dans la décision finalement adoptée que les contributions seront fournies sans préjudice de leur nature juridique. En termes de calendrier, aucune date butoir n'a été arrêtée. Ces contributions doivent être soumises « *well in advance* » et dans le premier quart de 2015 pour les Parties qui le pourront. Il risque donc d'être difficile d'examiner internationalement ces « *contributions* » qui vont arriver tardivement et en ordre dispersé. La place de la coordination internationale sera donc forcément réduite à ce stade.

S'agissant du contenu du futur accord, tout ou presque n'est que proposition d'exploration et « chemin vers ... ». L'observateur a du mal à se défaire de la désagréable impression que les négociations reviennent en quelque sorte à leur point de départ en 2007, à Bali, sans faire fond sur l'acquis de Copenhague dont les détails d'application ont pourtant été âprement négociés. Les États semblent réticents à aller plus loin, ne sachant pas quels sera le processus de détermination de leurs engagements, ni la portée de ceux-ci, ni enfin le contrôle exercé et l'éventuelle sanction de leur non-respect. Si jusque là les observateurs prédisaient l'annonce d'un accord Copenhague<sup>+</sup> à Paris, il devient possible que l'accord de Paris ne soit plus qu'un Copenhague<sup>-</sup>... En réalité, un immense progrès a été réalisé depuis Bali : plus personne ne conteste aujourd'hui que le futur accord de 2015 devra être « applicable à tous ». Mais la symétrie des obligations entre le Nord et le Sud n'a jusqu'à présent été obtenue qu'au prix d'un affaiblissement très fort des engagements internationaux des uns et des autres. C'est ce niveau d'ambition qu'il faut relever désormais, et le processus ne pourra être que graduel.

De manière significative, les co-présidents ont du aussi tout au long de la semaine révisé leurs ambitions s'agissant non plus du contenu, mais de la forme et la portée du texte négocié à Varsovie, à l'écoute des Parties et à la recherche du plus petit commun dénominateur. De fil en aiguille, alors qu'ils présentaient en début de deuxième semaine un projet de décision de la Conférence des Parties comprenant en annexe des *Indicative elements of the 2015 agreement* (v1). Cette annexe a disparu dans la v2. Il n'a plus ensuite été négocié qu'une annexe au projet de conclusion proposé par les co-chairs et non plus à la décision de la COP elle-même. Les *Indicative elements of the 2015 agreement* étaient par ailleurs devenus une *Indicative list of areas for further work*, avant d'être qualifiés dans la v4 de *Non-exhaustive list of areas for further reflection*. Un chapeau s'empresse d'ajouter que « *The following is a non-exhaustive list of areas for further reflection. The list is not in any particular order. It is a work in progress and therefore neither precludes the identification and consideration of additional areas, nor prejudices the content of a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force to be adopted* » (sic).

\*\*\*

Censée se terminer le vendredi soir, la Conférence a du être prolongée de plus de 24 heures pour aboutir à un accord. Imposer aux négociateurs des nuits successives sans



sommeil, jouer les prolongations, faire monter l'intensité dramatique ... sont devenus la règle de des conférences annuelles sur le climat, qui ne parviennent à un accord global que dans leurs tout derniers instants. Plusieurs grandes ONG ont même bruyamment quitté la COP pour marquer leur mécontentement.

Après Doha, Varsovie était-elle un choix judicieux pour pousser le processus ? La Pologne n'est pas forcément le pays le plus engagé de l'Union européenne s'agissant de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle a d'ailleurs organisé non loin et en parallèle la réunion de l'Association mondiale du charbon... Elle a également remercié son ministre de l'environnement M. Korolec au beau milieu de la COP – alors qu'il en assurait la présidence... Il en est resté président et s'est investi considérablement dans la réussite de la conférence. Toutes les parties ont été satisfaites de la conduite de celle-ci, louant ses qualités de patience et d'écoute et se félicitant de la transparence et du caractère réellement participatif du processus de négociation. La confiance, ébranlée à Copenhague, se reconstruit peu à peu. Cahin-caha, le processus de négociation onusien a bien redémarré depuis Cancun. Chaque conférence débouche sur des résultats et marque des progrès. Résultats et progrès toutefois très limités, qui génèrent la frustration de nombreuses parties : un bon compromis ne satisfait vraiment personne. Mais peut-il en être autrement entre 195 Etats aux positions et objectifs de négociation si différents ? Il n'y a quoi qu'il en soit guère d'autre forum de remplacement.

Les réunions vont s'enchaîner dès l'année prochaine, dans et hors du processus, avec notamment un sommet organisé par le Secrétaire général de l'ONU le 23 septembre 2014, dans le but d'évacuer dans une réunion au plus haut niveau certaines questions sensibles. Le chemin est long vers un accord ambitieux en 2015 et un important travail devra encore être accompli par la présidence péruvienne de la prochaine conférence, puis par la présidence française, toutes deux allant œuvrer en troïka avec la Pologne. A suivre...