

## LE CHAIR DES NEGOCIATIONS PROPOSE UN TEXTE D'ACCORD A COPENHAGUE

Le jeudi 11 au matin, M.Z. Cutajar a pris un gros risque en publiant, avec l'aide du secrétariat de la Convention, une proposition de texte adoptable à Copenhague.

L'opération était délicate...

Officiellement, le chair des négociations a pour rôle « neutre » de modérer et organiser les discussions entre pays. Le secrétariat a lui pour mission de compiler et consigner les propositions des pays. Il est aussi à leur disposition pour effectuer des travaux techniques ou des briefings sur des questions spécifiques, mais uniquement à la demande des parties. Evidemment, il est difficile de rester neutre alors que le secrétariat et le Chair sont les acteurs quasi omniscients des négociations. Au cours de cette année de négociations, les pays ont été clairs et les conférences ont frôlé la crise à plusieurs reprises à ce sujet: le texte de négociation est un texte des parties, et le secrétariat ne doit pas se mêler de son contenu.

### Réaction des parties à l'action du Chair des négociations

Suite aux propositions d'accord par le Danemark, la Chine +5 pays, le groupe Afrique et Tuvalu, M.Z Cutajar a souhaité proposer un *draft text* d'accord pour retrouver un esprit de compromis. Il a publié le texte sans mandat officiel des parties, consultés seulement 24H à l'avance. Le texte a été présenté aux parties comme étant un outil facilitateur pour les négociations et non comme une tentative de court-circuiter le processus. Vendredi matin, les parties ont réagi de manière plutôt positive mais en ajoutant un certain nombre de «mais ». Notamment sur la manière de procéder sans mandat. Et entre autres, sur le fait que le texte élude la question de la nature juridique de l'accord. Pour l'instant, le texte de Cutajar apparaît être une décision de COP (= adoptée par les parties en assemblée générale, avec mise en œuvre immédiate et sans ratification parlementaire) qui en chapeauterait d'autres, spécifiques à chaque pilier du Plan d'Action de Bali. Il est fort possible que le texte serve de base de négociation mais les parties ont exprimé de nombreux points de désaccord.

### Un texte de compromis

Cutajar a réussi un tour de force en proposant un texte qui établit un équilibre entre demandes des différents groupes de négociation. Notamment, parce qu'il propose de conserver les deux processus parallèles, et donc de sauver le Protocole de Kyoto tout en renforçant le rôle de la Convention (demande du G77), tout en créant des ponts forts entre les deux outils (demande des pays industrialisés d'un outil juridique unifié qui contiendrait a priori des éléments du KP). Cutajar laisse dans le texte les options principales relatives à chaque thème de négociation, sur lesquelles il faudra ensuite trancher.

Les parties surlignées **en jaune** correspondent à des commentaires sur le texte, et n'engagent que l'auteur.

## DESCRIPTION ET ANALYSE DU DRAFT AGREEMENT PROPOSE PAR LE CHAIR DES NEGOCIATIONS SOUS LA CONVENTION

Le préambule est très court et laisse la possibilité d'ajouter des paragraphes sur la vision partagée. Il rappelle les principes suivants : le BAP, le LCA, l'objectif ultime de la Convention (réf à art.2). ET fait référence aux « principes et engagement de la convention ». Le préambule contient en outre une référence à une (future) décision juridique de la CMP (lien avec le KP donc) sur les engagements des parties listés dans l'annexe 1 ET B.

### 1. Vision partagée (VP)

**Paragraphe 1** fait référence aux principales composantes de la négociation : atténuation, adaptation, technologie, finance, renforcement des capacités. La VP doit tendre à les intégrer et les équilibrer.

**Le paragraphe 2** est vide et créé pour contenir un texte sur « une VP pour la coopération long terme » fondée sur piliers du BAP.

**Le paragraphe 3** fait référence à un objectif long terme auquel il faut « aspirer ». **Il y a clairement un choix délibéré d'utiliser ce terme.** L'objectif doit être soutenu par des objectifs à moyen terme. Les objectifs s'appuient sur deux principes : la responsabilité historique et le partage équitable de l'espace atmosphérique.

Sur les objectifs de réduction d'émissions à 2050, il y a 3 options :

(a) Coopération des parties pour ne pas dépasser [2°C] ou [1,5]

L'option (a) suppose une coopération implicite de toutes les parties et sera inacceptable tant que le texte ne contiendra pas « notamment par l'effort conjugué des pays développés ». En outre, le terme « coopération » est beaucoup trop faible pour signifier un engagement. Par contre, Cutajar fait réellement un effort vis-à-vis des Etats-îles et des ONG en laissant l'option un engagement très fort à 1,5°C.

(b) Les parties réduisent collectivement leurs émissions de [50] ou [85] ou [95] % au niveau mondial d'ici 2050

L'option (b) implique là aussi une participation de toutes les parties. Les chiffres ne font a priori pas référence aux mêmes ensembles de pays « atténuateurs » : le -50% fait référence à la réduction *mondiale* des émissions alors que le -85% fait de facto référence à l'objectif proposé pour l'ensemble des pays développés. Le -95% est ici encore une concession envers les Etats-îles et ONG.

(c) Les parties développés réduisent leurs émissions de [75-85%] ou [au moins 80% 95%] ou [plus de 95%] d'ici 2050

L'option (c) diffère de l'option (b) puisqu'elle spécifie le groupe de pays atténuateurs : les parties développées. Les chiffres sont les mêmes, à l'exception (grave) du -75%, en-deça de la fourchette préconisée par le GIEC.

**Paragraphe 4** : Le texte demande une coopération des pays pour atteindre le pic des émissions aussi vite que possible (pas d'échéance spécifiée). Il précise que ce

pic sera plus tard pour les PED. On y trouve aussi un rappel utile que le développement économique, social et la lutte contre la pauvreté sont des objectifs prioritaires pour les pays en développement.

**Paragraphe 5** : emplacement vide pour un texte relatif à un objectif long terme de financement.

**Le paragraphe 6** est prévu pour contenir du texte relatif aux dispositions sur des mesures économiques (en référence à l'article 3, para 5 de la Convention). Pourquoi faire référence à ces mesures dans le cadre de la vision partagée ? Je ne suis pas sûre de comprendre pourquoi.

Le paragraphe 7 s'appuie sur l'article 7 de la Convention pour demander une revue périodique de la mise en œuvre des objectifs de la Convention, sur la base de la science plus récente, des circonstances changeantes des pays, du principe de précaution. Le progrès serait avant tout mesuré en fonction des dommages évités dans les PMA et Etats-îles. Cette idée est intéressante même si techniquement difficile à appliquer. C'est moins grave parce qu'il s'agit de la vision partagée et non d'une décision de mise en œuvre.

La revue périodique pourrait impliquer une révision de l'objectif long terme de réduction et des engagements et des actions mises en œuvre. 1<sup>ère</sup> revue prévue en 2016, seulement 3 ans après le début du nouveau régime, et appuyée sur l'AR5 du GIEC. Cela va aussi dans le sens d'une demande des pays les plus vulnérables de ne pas figer l'accord dans le temps, et de pouvoir adapter les objectifs/actions en fonction de l'évolution du CC. Le G77 pourrait s'y opposer si ce paragraphe implique la possibilité de revoir les engagements de TOUS les pays.

## **2. Sur l'action et les moyens de mise en œuvre pour l'adaptation**

**Le paragraphe 9** fait référence à une décision juridique qui serait adoptée par la conférence des parties pour l'action d'adaptation. Sur la base de cette décision, le texte établirait un accord sur l'adaptation. Le texte ne tranche pas sur la question de la forme de l'accord sur l'adaptation : programme ou cadre d'action. Il ne tranche pas non plus sur la gouvernance et là encore, présente les deux options les plus débattues par les parties : comité ou organe subsidiaire (la différence réside notamment dans le rôle, les fonctions et la capacité légale). Il s'agit là d'un grand point de divergence entre les pays qui souhaitent renforcer l'institutionnalisation de l'adaptation (G77) et ceux qui veulent en faire une (petite) composante d'un grand système.

**Le paragraphe 10** soutient que les pays développés doivent (emploi du verbe « shall ») apporter un soutien financier et technologique adéquat, prévisible, durable. Il manque l'additionnalité exigée ONG et PMA. Même si la mise en œuvre intègre les objectifs climat et développement, il serait cependant utile de souligner ici le besoin d'augmenter les montants financiers alloués à l'adaptation, et de garantir une séparation de principe entre APD et financements adaptation.

Il manque un paragraphe sur les mécanismes d'assurance et de compensation et de prévention/réduction risque.

## Les « actions et engagements nationaux appropriés » par les pays développés

**Paragraphe 11** donne des objectifs d'atténuation juridiquement contraignants aux pays développés. Les objectifs proposés sont sur la base 1990 et à atteindre d'ici 2020 :

- a) 25-40% (fourchette GIEC)
- b) de l'ordre de 30%
- c) 40% (objectif du G77)
- d) 45% (objectif AOSIS et ONG)

Cutajar ne tranche pas sur cette question et même, ne limite pas les options. Sauf qu'il prend le parti de ne pas proposer l'objectif agrégé actuel des pays A1, en-deça de la fourchette du GIEC.

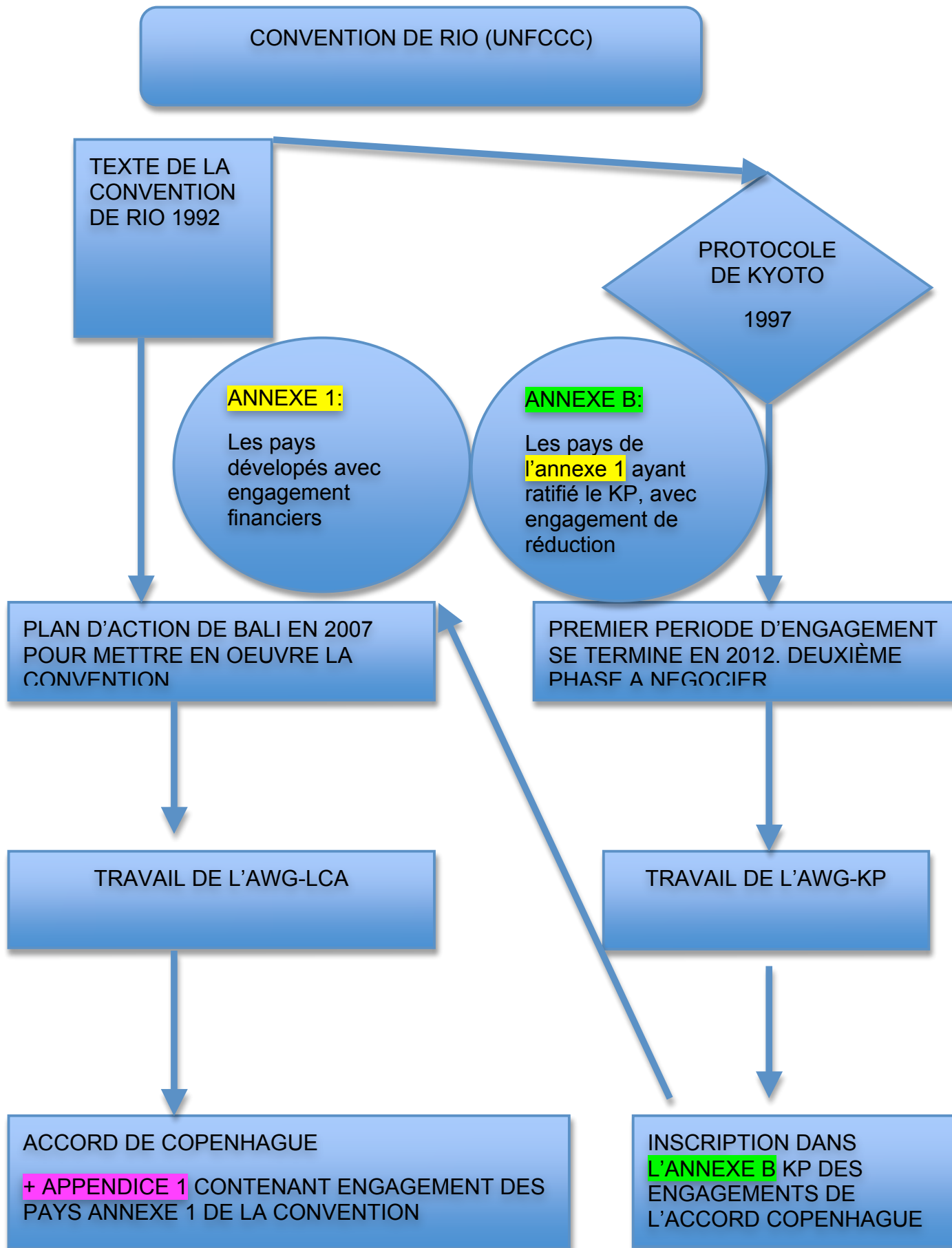
**Le paragraphe 12** demande aux pays développés de mettre en œuvre des plans nationaux. Le terme employé dans le texte (« *low-emission plans for long term emission reductions* ») n'est pas celui de la proposition européenne (« Low Carbon Development Strategies. Cutajar a peut être préféré éviter de reprendre des concepts avec une étiquette pays qui donneraient matière à critiquer le texte comme étant partisan.

**Paragraphe 13** introduit le principe de comparabilité des efforts. La comparabilité porterait sur la forme juridique et le niveau d'ambition des réductions d'émissions, et des dispositifs MRV. La comparabilité juridique implique que les US ne pourraient simplement s'engager au niveau national si tous les autres s'engagent de manière multilatérale par exemple. La comparabilité s'appuiera sur les circonstances nationales et la responsabilité historique. L'ambiguïté du principe de « circonstances nationales » pourrait poser un problème d'interprétation : en effet, le terme est le plus souvent employé en référence aux engagements des PED (« sur la base des capacités et des circonstances nationales »). Ici, il pourrait permettre à un pays développé d'échapper à la comparabilité s'il démontre que les circonstances nationales (pourquoi pas « refus citoyen ») l'empêchent de s'engager multilatéralement.

**Paragraphe 14** spécifie que les objectifs d'atténuation des pays développés prendront la forme de % de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'économie nationale (« economy-wide »). La période proposée, 2013-2020, est entre crochet puisqu'elle ne fait pas consensus. Les Etats-îles notamment ont proposé 2013-2017 pour pouvoir réviser les objectifs à la hausse plus rapidement, en fonction de la science plus récente (le 5<sup>ème</sup> rapport du GIEC qui sort en 2015). Le paragraphe propose 1990 comme année de référence ou « une autre année de référence adoptée par la Convention ». La formulation est étrange puisque Cutajar aurait pu utiliser les crochets. En revanche, il a préféré laisser les deux options dans le corps du texte. S'agirait-il de laisser les pays adopter des années de référence différentes dans le même accord ?

**Le paragraphe 15** règle la question de la comparabilité des efforts US-Annexe B : les pays avec des engagements sous la convention (pays A1) qui sont parties au Protocole de Kyoto inscriront leurs objectifs dans l'annexe B du KP, une fois cette

dernière amendée. Cette liste d'objectifs de l'annexe B sera aussi inscrite dans l'appendice I de cette décision. Les pays A1 qui ne font pas partie du KP inscriront eux aussi leurs objectifs sous l'appendice 1. Il y a aurait donc un transfert de facto de l'engagement de réduction vers cette décision, et donc un retour vers la Convention. Reste à savoir si ce parcours complexe satisfera toutes les parties. La proposition est a priori acceptable puisque le KP n'est pas remis en cause. Par contre, elle suppose une acceptation par les Etats-Unis d'inscrire leurs engagements dans l'appendice de la décision **CF SCHEMA CI-DESSOUS**





**Le paragraphe 16** rappelle que les pays développés atteindront leurs objectifs de réduction via un effort domestique. Le terme « surtout » entre crochets est un point de divergence entre pays développés qui veulent pouvoir comptabiliser leurs activités d'atténuation en-dehors du territoire nationale et le G77. Cependant, le terme « surtout » est crucial car il n'exclut pas la possibilité d'atténuer « ailleurs » mais définit une proportion plus grande d'effort domestique.

**Paragraphe 17** précise que le rôle du LULUCF (utilisation des terres et changements d'utilisation des terres et activités forestières) dans l'effort d'atténuation dépendra des lignes directrices adoptées par la COP. Des « lignes directrices » ne suffiront cependant pas à régler la question difficile de la comptabilisation du LULUCF.

**Le paragraphe 18** porte sur le principe de mesurer, notifier et vérifier (MRV) les actions/engagements des pays développés, sur la base des lignes directrices actuelles et futures, et selon les dispositions du KP. Ici encore, le texte établit un lien avec le KP. Le texte établit de facto une convergence forte entre les deux processus et les deux outils juridiques.

**Le paragraphe 19** contient l'idée d'inciter au respect des engagements par le développement de principes, modalités, règles et lignes directrices. Le terme « inciter » est sémantiquement bien plus faible que le terme « sanctionner ». Ici encore, Cutajar prend ses précautions dans la formulation et il y a un risque de passer du compromis à la faiblesse.

### **Les actions nationalement adaptées d'atténuation (NAMAs) par les PED**

**Le paragraphe 20** est décisif. Il oblige (emploi du verbe « shall », un peu moins fort que « must », et de l'ordre de l'obligation morale) les PED à mettre en œuvre des NAMAs. Le texte précise que ces actions seront soutenues et rendues possible (« enabled ») par un soutien technologique, financier et de renforcement de capacité de la part des pays développés. Les PED sont aussi invités (emploi du verbe « may ») à mettre en œuvre des « actions autonomes d'atténuation ». On comprend ici actions unilatérales, même si Cutajar fait encore attention à ne pas faire référence à des concepts étiquetés pays).

Le texte utilise une formulation compliquée pour exprimer l'objectif de déviation des émissions par rapport à une trajectoire BAU, comme si Cutajar cherchait à éviter tout malentendu. Le terme BAU (business as usual) n'est pas utilisé. L'objectif de déviation proposé par les pays développés (-15 à -30% d'ici 2020) est en crochet évidemment et sera clairement un point de blocage. Si les PED peuvent accepter de s'engager à mettre en œuvre des actions nationales d'atténuation (en négociation), une quantification quelconque de l'effort dans un texte juridiquement contraignant semble fortement compromis à ce stade. Le texte parle aussi de la préparation de plans de développement faiblement émetteur. Il reconnaît que l'effort d'atténuation dépendra du niveau de soutien disponible.

NB. Le paragraphe contient trop d'idées à la fois. Il faudrait le couper en deux, par exemple : a) actions d'atténuation ; b) plans.



**Le paragraphe 21** propose d'inclure les données sur les actions d'atténuation dans un appendice 2 de cette décision. Le terme NAMA n'est pas employé donc s'agirait-il de toutes les actions d'atténuation mises en œuvre par le pays, même en dehors du cadre de l'UNFCCC ?

**Le paragraphe 22** décide de la création d'un mécanisme. Le mécanisme proposé est cependant entre crochets : « mécanisme pour enregistrer les actions d'atténuation et faciliter le « matching » entre action et soutien ». Ici encore, l'expression a été formulée pour l'occasion. Elle est neutre et définit d'abord les fonctions du mécanisme. Les fonctions sont détaillées en dessous :

- a) l'enregistrement des NAMAs soutenues et rendues possibles par la finance et la technologie. **NB. le terme « soutien financier et technologique » serait plus précis.** Les crochets laissent la possibilité d'enregistrer les actions autonomes (unilatérales). Le texte laisse deux options quant au support pour l'enregistrement : un registre (qu'on peut supposer international) ou un programme national (emploi du terme proposé par l'Australie « national Schedule »).
- b) L'accès au soutien adapté à chaque NAMA (**pas anodin, le texte précise : « qui font une demande de soutien »**) par le biais du mécanisme financier, et de ressources multilatérales et bilatérales.

**Paragraphe 23** demande aux PED de préparer et soumettre à la COP des communications nationales (CN) toutes les X années. Les CN contiendraient des inventaires des émissions de gaz à effet de serre. Le texte donne une certaine flexibilité aux PMA et petits Etats-îles.

**Paragraphe 24** propose que les informations relatives aux actions d'atténuation (à définir : planifiées et/ou mises en œuvre) soient incluses dans les CN. Il ne tranche pas sur modalité : évaluation nationale ou processus sous la convention.

**Paragraphe 25** établit que les NAMAs « soutenues » seront soumises à un processus MRV selon les dispositions adoptées par la COP.

**Paragraphe 26** définit le lien entre NAMAs et forêts : **Cutajar prend ici parti** puisqu'il propose ici des NAMAs qui réduisent les émissions liées à la déforestation, à la dégradation ; des NAMAs qui créent ou protègent des puits de carbone forestiers, et incitent à la gestion durable des forêts. Processus MRV défini dans une décision de COP sur REDD +. **Pourtant certains pays ne veulent pas de lien entre NAMA et REDD +. D'autre part, il préjuge des conclusions des négociations REDD en choisissant REDD +.**

**Paragraphe 26** parle des actions de préparation à la mise en œuvre. **NB. Ce paragraphe vient un peu tard dans le texte puisque chronologiquement, il va précéder les actions.** Les activités de préparation mentionnées : inventaires de GES, communications nationales, plans de développement faiblement émetteur, planification et élaboration de NAMAs et renforcement de capacité. Le paragraphe promet un soutien à hauteur de 100% (**100% tels que calculés au moment de l'accord- « AGREED full costs »**).

**Paragraphe 28** engage les pays développés à apporter des ressources financières nouvelles et additionnelles, de la technologie, et du renforcement de capacités institutionnelles pour les NAMAs, sur la base du coût marginal total. Référence aux article 4 (para 3, 5 et 7) et article 11 (para 5) de la Convention.

### Autres questions relatives à l'atténuation

**Paragraphe 29** crée/aide à la création d'un forum sur les questions d'impacts sur les pays des mesures d'atténuation (dites « response measures »). Référence à l'article 4 (para 8) de la Convention. Les pays demandeurs (principalement les pays pétroliers) risquent de ne pas se contenter d'un forum. D'autre part, ils exigeront une référence à une longue série d'articles de la convention contenant des références aux « Spill-over effects » and « impacts of response measures ».

**Paragraphe 30** prévoit un texte sur les approches variées : opportunités du marché pour notamment améliorer la rentabilité des actions d'atténuation.

**Paragraphe 31** contiendrait un texte sur des considérations générales relatives aux approches sectorielles coopératives.

**Paragraphe 32** contiendrait un texte sur : les politiques et mesures pour réduire et limiter les émissions du fret maritime et aérien. Il est intéressant que Cutajar n'ait pas élaboré ce paragraphe sur la base des deux propositions principales comme il l'a fait dans d'autres chapitres du texte : objectif sectoriel redistribué parmi les pays sous l'égide de la Convention ou engagement séparé de l'IMO et l'ICAO à réduire leurs émissions.

**Paragraphe 33** contiendrait du texte sur un programme agricole. Suppose donc l'inclusion de l'agriculture dans l'accord, sujet du programme peu abordé en groupe de contact cette année, sauf sur les questions LULUCF.

**Paragraphe 34** contiendrait du texte sur les opportunités court terme de l'atténuation.

### Ressources financières et investissement

**Paragraphe 35** : le mécanisme financier (article 11 de la Convention) doit être rendu plus opérationnel pour assurer la mise en œuvre effective de la Convention. Référence aux engagements contenus dans l'article (para 3, 4, 5, 7, 8 et 9).

**Paragraphe 36** demande que les financements soient prévisibles, augmentés, adéquats et nouveaux et additionnels. Référence aux paragraphes 3, 4, 5, 8 et 9 de la Convention.

**Paragraphe 37** précise que les pays développés fourniront des financements additionnels et nouveaux par le biais du mécanisme financier.

**Paragraphe 38** prévoit une participation du secteur privé et d'autres sources innovantes de financement pour compléter les financements publics. Les pays

développés risquent de refuser ce paragraphe, ou même de vouloir inverser la proportion public/privé. Ici encore, Cutajar penche du côté des demandes des PED.

**Paragraphe 39** : il faudra des financements dès 2013. Cutajar propose deux catégories de contributeurs : pays développés OU tous les pays sauf PMAs (proposition inacceptable pour les PED). Il laisse ouverte les modalités de calcul des contributions : chiffre indicatif (indicative) ou chiffre réellement calculé (assessed). Il va de soi qu'un chiffre « indicatif » est insuffisant. Il faudrait en outre employer le verbe « must » et non « shall ».

**Paragraphe 40** décrit la forme institutionnelle et juridique du mécanisme financier (le X body). Options : mécanisme guidé par OU sous l'autorité de la COP ? Le texte propose que X mette en œuvre les politiques, programmes et définisse les priorités et critères d'éligibilité. Le texte fait référence à une décision de COP sur la finance.

Le mécanisme combine trop de fonctions. Le mécanisme pourrait en revanche SUPERVISER la mise en œuvre et la définition. Le mécanisme financier fait soit référence à la création d'une entité financière OU alors référence à l'existant (le FEM plausiblement).

**Paragraphe 41** propose deux options pour la création d'un fonds :

- Option 1 : sous l'égide du mécanisme financier, un ou des fonds opérationnels, avec des fenêtres de financement spécialisés
- Option 2 : dans/par X et sous l'égide du mécanisme financier, un fonds avec des fenêtres spécialisées.

La différence entre les deux options est floue et mériterait d'être éclaircie, notamment au niveau des implications techniques sur l'utilisation et distribution des ressources. En outre, les questions suivantes se posent : un ou plusieurs fonds ? des fenêtres dans le(s) fonds ? Gouvernance par le mécanisme financier ou directement sous autorité de X ?

**Paragraphe 42** établit un lien avec une entité Z, qui serait le relai opérationnel du/des fonds. Référence à l'article 11, paragraphe 3.

L'entité Z fait clairement référence à l'existant. On peut supposer la Banque Mondiale ou le FMI. Ce paragraphe est à éclaircir. Il correspond à la proposition des US d'utiliser des institutions existantes pour accueillir les outils/mécanismes financiers climat.

Le Japon a critiqué cette partie pour ses insuffisances techniques. Le texte ne permet pas de définir réellement la forme, les fonctions et les modalités du mécanisme financier.

**Paragraphe 43** : MRV. Trop imprécis

**Paragraphe 44** prend note des promesses de contributions des pays développés (utilisation du terme plutôt faible « pledge ») pour la période 2010-2012. Ces promesses seraient contenues dans l'appendice III pour soutenir et permettre les actions d'atténuation (dont REDD+), adaptation, technologie et renforcement de capacité.

Ce paragraphe est très important pour les pays en développement mais trop faible pour signifier un réel engagement des pays développés à un financement précoce. De facto cependant, l'UE a déjà annoncé un engagement à hauteur de 7,2 milliards d'euro. La question de savoir si ces financements seront additionnels à l'aide publique au développement reste à éclaircir. Il faut s'assurer que les financements ne seront pas en réalité des financements existants « renommés » climat. Il doit aussi éclaircir la modalité de gouvernance et de mise en œuvre de ce financement précoce.

### **Développement et transferts des technologies**

**Paragraphe 45** établit un mécanisme pour la technologie (Technology Mechanism). Ici encore, Cutajar ne reprend pas une formulation ou un titre proposé par un pays en particulier. Le texte fait référence à une décision de COP sur la technologie. L'approche serait nationale. L'institution serait SOIT un organe exécutif pour la technologie SOIT un comité d'action technologique. Le Mécanisme contiendrait aussi un réseau consultatif pour les technologies, appuyée par des centres régionaux pour la dissémination de technologies adaptation/atténuation.

Le texte ne tranche pas mais reprend les deux options principales et qui opposent le G77 (qui veut la création d'un corps exécutif dédié) et les pays industrialisés (qui préfèrent une gouvernance légère).

### **Renforcement des capacités**

**Paragraphe 46.** Soutien financier pour les actions de renforcement des capacités. Imprécis. Mériterait d'être développé.