

## Que retenir de Cancún ?

La conférence de Cancún, qui s'est tenue du 29 novembre au 10 décembre 2010, a abouti à un ensemble de décisions relatives à la politique climatique internationale post-2012. Les orientations de l'accord de Copenhague de décembre 2009, négociées initialement par 28 pays, y ont été adoptées dans le cadre onusien par les 194 pays membres hors la Bolivie. La poursuite et l'élargissement des outils de marché mis en place par le protocole de Kyoto semblent en bonne voie, même si de nombreuses décisions de mise en œuvre technique et méthodologique seront à traiter lors de la conférence de Durban, en 2011.

### Arrière-plan : le processus de négociation climatique onusien

#### *La Conférence annuelle des Parties, climax des négociations climatiques*

Les négociations climatiques internationales se basent sur le texte fondateur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) signée à Rio en 1992. Cette Convention établit les principes des négociations climatiques. Pour convenir de leur réalisation concrète, les pays signataires de la Convention se réunissent chaque année au cours d'une Conférence des Parties (*Conference of the Parties*, COP).

En 1997, la COP tenue à Kyoto a abouti à la signature du protocole éponyme qui fixe pour la première fois un objectif de réduction de 5 % des émissions de gaz à effet de serre de 39 pays développés sur la période 2008-2012 par rapport à 1990.

Depuis, pour superviser les processus de négociation de la CCNUCC et du protocole de Kyoto, deux groupes de travail ont été établis :

- L'AWG KP<sup>1</sup>, constitué lors de la première réunion des Parties du protocole de Kyoto à Montréal en 2005 pour examiner les engagements des pays régulés par le Protocole au-delà de sa première période d'engagement qui prend fin en 2012 ;
- L'AWG LCA<sup>2</sup>, établi par la 13<sup>ème</sup> COP à Bali en 2007 pour superviser un processus mondial d'application de la CCNUCC d'ici 2012 et au-delà. Son programme de travail, connu sous le nom de « plan d'action de Bali », couvre l'atténuation, l'adaptation, le transfert de technologies et le financement.

Deux organes subsidiaires ont également été mis sur pied pour faciliter l'atteinte des objectifs de la CCNUCC et la mise en œuvre du protocole de Kyoto :

- L'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique<sup>3</sup>, établi pour faire le point des connaissances scientifiques et technologiques et fournir des avis techniques aux structures de gouvernance de la CCNUCC et du protocole de Kyoto ;
- L'Organe subsidiaire de mise en œuvre<sup>4</sup>, chargé d'aider les structures de gouvernance de la CCNUCC et du protocole de Kyoto à suivre et évaluer l'application effective de la Convention et l'atteinte des objectifs du Protocole.

### **Les objectifs post-2012 établis à Copenhague**

A Copenhague en 2009, un accord politique sur le post-2012 a pu être établi par un sous-groupe de 28 chefs d'Etat, en-dehors de la CCNUCC, qui en a simplement « pris note ». Il reprend de la CCNUCC deux éléments structurants : la distinction entre pays développés (dits de l'annexe 1) et pays en développement (hors annexe 1) ; et la notion de responsabilité commune mais différenciée, qui implique que les pays développés s'engagent à réduire leurs émissions et dégager des financements pour les politiques climatiques des pays en développement.

Sa première avancée a été de fixer un objectif de limitation de la hausse de la température moyenne mondiale à +2°C. Pour autant, les cibles de réduction d'émissions nécessaires n'ont pas été directement incorporées dans l'accord : chaque pays devait transmettre début 2010 au secrétariat de la CCNUCC son propre engagement d'ici 2020. Au total 87 pays représentant 82 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre ont fourni une cible de réduction d'émissions ou une liste de mesures d'atténuation : cette couverture importante est la deuxième grande avancée de l'accord. Les engagements correspondent à une réduction de 12 à 18 % des émissions d'ici 2020 des pays développés par rapport à 1990 ; pour les pays en développement, les engagements pourraient correspondre à une réduction des émissions de 27 % par rapport à leur niveau théorique sans politique climatique (voir Casella, Delbosch et De Perthuis, 2010).

Ces engagements ne sont pas suffisants pour s'assurer de limiter la hausse de la température mondiale à 2°C, mais c'est la première fois que les pays en développement acceptent des objectifs qualitatifs d'atténuation et s'engagent à faire vérifier la réalité de leurs réductions d'émissions s'ils bénéficient d'un financement international.

Une avancée majeure de l'accord de Copenhague a enfin été de fixer des objectifs de financements par les pays développés pour les politiques d'atténuation ou d'adaptation des pays en développement : 30 milliards de dollars « nouveaux et additionnels » devront être levés d'ici à 2012 dans le cadre de la *Fast Start Finance*. Cette somme devrait atteindre 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020.

### **L'actu : les décisions de Cancún**

Les 194 délégués à la CCNUCC ont adopté à Cancún par consensus le 11 décembre 2010 « un paquet équilibré de décisions » relatives à la politique climatique internationale, selon les termes de la ministre mexicaine aux Affaires étrangères, Patricia Espinosa, également présidente de la conférence. Seule la Bolivie s'est opposée à ces décisions.

Salué comme un succès, le sommet de Cancún a pour principaux résultats :

- de réintégrer dans le cadre multilatéral onusien les engagements pris lors du précédent *round* de négociations à Copenhague en 2009 ;
- de relancer la négociation sur la poursuite et l'élargissement des outils de marché mis en place par le protocole de Kyoto ;
- de fixer une feuille de route technique et méthodologique pour les négociations de la prochaine COP, qui aura lieu en décembre 2011 à Durban, en Afrique du Sud.

### **L'inclusion dans le processus onusien des grandes décisions de principe de Copenhague**

L'objectif clairement affiché de la COP de Cancún était de ne pas chercher à obtenir des engagements plus importants des pays par rapport à l'accord de Copenhague, mais de les acter dans le processus onusien et d'en définir les moyens. Ont ainsi été entérinés :

- la cible consistant à atteindre un réchauffement d'au plus 2°C d'ici la fin du siècle par rapport à l'ère préindustrielle, avec des engagements de réduction des pays développés comme des pays en développement (cette cible pourrait le cas échéant être portée à 1,5°C). Les pays sont à ce titre invités à accroître les engagements de réduction d'émissions qu'ils ont transmis au secrétariat de la CCNUCC suite à l'accord de Copenhague ;
- la création d'un *Fonds vert pour le climat* abondé par les pays développés pour gérer les financements des politiques d'atténuation et d'adaptation des pays en développement. Les décisions de Cancún explicitent la structure de gouvernance et l'organisation pratique du fonds piloté par un conseil d'administration de 24 membres issus pour moitié de pays développés et pour moitié de pays en développement. En attendant la sélection d'un administrateur habilité à gérer des actifs financiers internationaux, la Banque mondiale assurera les trois premières années de sa mise en œuvre opérationnelle ;
- la mise en place de procédures internationales de contrôle et de vérification de financements des pays développés ;
- la mise en place de procédures internationales de contrôle et de vérification des engagements d'émissions des pays en développement, auxquelles les pays émergents acceptent de se soumettre, sous réserve de leur caractère « non punitif ». Les actions d'atténuation seront contrôlées à l'échelon national selon des orientations générales développées par la CCNUCC ; en cas de financement international, ce contrôle national sera doublé d'un contrôle international. Par ailleurs un processus international de consultation et d'analyse sera mené par un groupe d'experts indépendants, dans le but d'améliorer la transparence des politiques nationales d'atténuation, notamment les hypothèses et outils sur lesquelles elles s'appuient, et la compréhension de leurs effets.
- l'institution d'un plan d'action pour l'adaptation, le *Cancún Adaptation Framework*.
- le lancement d'un nouveau mécanisme de transfert de technologies, responsable devant la COP, à travers la création de deux entités distinctes :
  - Un Centre et Réseau sur les technologies du climat, le *Climate Technology Centre and Network*, dont les centres régionaux auront un rôle très local d'identification des besoins de technologie, de processus et d'équipements, et d'assistance au renforcement des capacités ;
  - Un Comité de pilotage, le *Technology Executive Committee*, chargé notamment de centraliser et d'analyser les remontées de terrain du Centre et Réseau en matière de besoins et obstacles locaux au transfert de technologies.

### **Poursuite et élargissement des instruments de marché mis en place par le protocole de Kyoto**

#### **Mécanismes de marché existants : le renforcement du MDP et de la MOC**

L'accord de Cancún précise que les instruments de marché mis en place par le protocole de Kyoto ont vocation à se poursuivre pour permettre aux pays développés d'atteindre leurs engagements. Cette décision de principe confirme donc le maintien, dans une éventuelle seconde période d'engagement, des deux mécanismes de projet existant à l'heure actuelle : le mécanisme pour un développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC). Ces deux mécanismes visent à financer des projets de réduction d'émissions, situés dans les pays en développement pour le MDP et dans d'autres pays développés pour la MOC.

Ces deux mécanismes bénéficient en parallèle de décisions destinées à faciliter leur développement. Pour le MDP, trois axes d'amélioration ont été mis sur la table :

- améliorer la qualité et la transparence du processus de décision de son organe de gouvernance, le Conseil exécutif du MDP, en améliorant sa communication avec l'ensemble des acteurs impliqués, en simplifiant la détermination des réductions d'émissions et du caractère additionnel des projets<sup>5</sup>, et en améliorant le contrôle des auditeurs. La création d'une procédure d'appel des décisions du Conseil exécutif et l'utilisation du concept de matérialité<sup>6</sup> lors de l'audit des projets seront examinés à la prochaine COP ;
- garantir une répartition géographique plus équilibrée des projets MDP, à travers un programme de prêts au bénéfice de pays abritant moins de dix projets enregistrés au 31 décembre 2010. Ces prêts seront financés par le revenu des investissements du *Trust Fund* du MDP et par des donations volontaires ; ils couvriront les coûts de développement des documents descriptifs de projet, de validation des projets et des premières vérifications. Le secrétariat de la CCNUCC sera le superviseur du programme et devra sélectionner un gestionnaire ;
- élargir le mécanisme à d'autres catégories de projets : la COP de Cancún a acté le principe de l'inclusion des technologies de captage et de séquestration du carbone dans le MDP, charge à l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique d'en développer les modalités précises pour une adoption à la COP de 2011.

En ce qui concerne la MOC, les orientations données au Comité de supervision de la mise en œuvre conjointe portent sur cinq leviers :

- Accélérer le processus d'enregistrement et de vérification des projets par la standardisation des procédures, notamment la démonstration de l'additionnalité des projets par listes positives de technologies, détermination de facteurs d'émissions ou d'indicateurs d'intensité énergétiques par défaut ;
- Développer en profondeur des lignes directrices pour des approches programmatiques ;
- Accélérer le processus d'accréditation pour augmenter le nombre d'entités indépendantes habilitées à valider les documents descriptifs de projets ;
- Mettre en place une source de revenus stable pour le Comité de supervision de la MOC, en mettant en place des frais d'enregistrement pour tous les projets MOC ;
- Proposer en 2011 à Durban des éléments pour revoir les lignes directrices qui encadrent la MOC. Cet élément est de loin le plus structurant puisqu'il ouvre la porte à une refonte totale du mécanisme pour le post-2012.

L'un des enjeux des COP à venir demeure d'acter formellement de la poursuite des mécanismes de projets du protocole de Kyoto. Cela suppose une clarification du mandat de leurs institutions régulatrices en cas de fossé entre deux périodes d'engagements, mais également l'existence de sources de demande pour les crédits carbone qu'ils génèrent, seule condition de leur effectivité.

### Nouveaux mécanismes de marché

L'accord de Copenhague établit un mandat pour l'AWG LCA pour proposer des outils d'atténuation au rapport coût-efficacité le plus faible possible lors de la conférence de Durban. Ces solutions pourront inclure des mécanismes de marché, en s'inspirant des mécanismes existants du protocole de Kyoto mais aussi en intégrant de nouveaux dispositifs. Pourraient être examinés des accords sectoriels permettant d'établir des systèmes de quotas d'émissions échangeables au sein d'un même secteur dans le monde entier, ou encore l'octroi de crédits carbone au profit des Actions Nationales Appropriées d'Atténuation (NAMA)<sup>7</sup>.

En particulier, de tels mécanismes pourraient être utilisés dans la mise en œuvre opérationnelle de l'accord sur la déforestation obtenu à Cancún.

## La porte ouverte à un mécanisme de finance carbone pour l'accord REDD+<sup>8</sup> sur la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts

Les décisions de Cancún réitèrent officiellement la nécessité d'un nouveau mécanisme de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement, sur financement et assistance des pays développés. Les pays en développement devront de leur côté assurer progressivement la mise en place au niveau national : i) de niveaux de référence de leurs émissions liées à la déforestation ou de leur couverture forestière ; ii) de systèmes de contrôle et de *reporting* de leurs émissions liées à la déforestation ou de leurs couvertures forestières ; et iii) de systèmes de communication sur les aspects environnementaux et sociaux, en particulier le respect de la souveraineté des Etats, des droits des communautés indigènes, des écosystèmes forestiers, et la prise en compte des impératifs locaux de développement et d'adaptation.

Aucune décision n'a été prise à Cancún sur les modalités de financement d'activités REDD+, en particulier à travers des liens avec les marchés du carbone. Des recommandations en matière de financement devront être présentées à Durban ; les mécanismes de marchés n'en sont pas exclus, contrairement aux positions de négociations dures adoptés par certains pays forestiers au cours de l'année 2010.

## La feuille de route technique et méthodologique pour Durban

### Atténuation, consolidation des objectifs d'émissions et dispositifs de MRV retenus

Le texte de l'AWG LCA adopté à Cancún reconnaît la nécessité de « la recherche d'un traité juridiquement contraignant dans le futur », sans qu'il soit possible de savoir à quelle échéance un tel texte pourra être produit. La mise en place d'une deuxième période d'engagement au protocole de Kyoto a notamment semblé compromise par les refus japonais, russe et canadien de s'engager en l'absence de participation des Etats-Unis à ce Protocole.

Néanmoins, les décisions de Cancún ont déjà permis de préciser les principes des modalités de contrôle des engagements des pays en matière d'émissions et de financements.

En ce qui concerne les pays développés, l'organe subsidiaire de mise en œuvre est chargé de préparer un processus d'évaluation internationale des émissions pour vérifier l'atteinte des cibles d'émissions. En attendant, les pays développés doivent clarifier leurs modalités d'utilisation de crédits de compensation carbone et de comptabilisation des émissions liées à l'utilisation des terres, à leur changement et à la forêt (UTCF). Ils devront également rendre compte chaque année entre 2011 et 2013 au secrétariat de la CCNUCC du respect de leur contribution au *Fast Start Finance*.

En ce qui concerne les pays en développement, les décisions de Cancún prévoient la mise en place d'un système d'enregistrement des NAMA disposant d'un soutien international, qui vise à faciliter des regroupements avec les ressources disponibles de financement, technologies et d'assistance au renforcement de capacités. Pour ce faire, les pays en développement sont invités à communiquer au secrétariat de la CCNUCC des détails sur les actions qu'ils souhaitent mettre en œuvre, des estimations de coûts et réductions d'émissions de ces actions ainsi qu'un horizon de mise en œuvre.

### Plan d'action pour l'adaptation

La composition et les règles de fonctionnement du comité de pilotage du *Cancún Adaptation Framework* seront à définir d'ici la conférence de Durban. Les pays en développement devront préciser leurs besoins de financement et de technologie, développer une meilleure surveillance des données climatiques et acquérir une compréhension approfondie des mouvements démographiques induits par le climat. Les pays développés doivent garantir aux pays en développement la mise à disposition de financements nouveaux et additionnels, de technologie (équipements et R&D) et une assistance aux renforcements de capacité.

Un aspect important du *Cancún Adaptation Framework* est qu'il intègre la possibilité d'interactions avec le secteur privé, traditionnellement à l'écart de la sphère des négociations sur le financement de l'adaptation. Il le fait en invitant les pays à considérer des mécanismes de partage et de transfert des risques, par exemple via la micro-assurance et la mise en place d'une compagnie internationale d'assurance des risques climatiques. L'organe subsidiaire de mise en œuvre devra faire des propositions sur ce point lors de la conférence de 2012 en Corée du Sud (COP18).

### **Plan d'action pour le transfert de technologies**

Le Comité de pilotage en matière de technologies, le *Technology Executive Committee*, mis en place à Cancún, devra formuler des recommandations en termes de plans d'action et se mettre en place formellement. Onze de ses 20 membres seront issus de pays en développement.

### **Poursuite de la mise en place du Fonds vert pour le climat**

Une structure intérimaire, dit Comité de transition, doit être prochainement établie pour concevoir l'architecture du Fonds. Ce Comité devra éclaircir plusieurs aspects d'ici la conférence de Durban : modalités juridiques et institutionnelles du fonds, règles de fonctionnement du conseil d'administration, méthodes de gestion des ressources financières, instruments financiers retenus et mécanisme d'évaluation indépendante de la performance du fonds.

## **Conclusion**

A travers l'adoption d'un ensemble équilibré de décisions, la conférence de Cancún a lancé les bases d'un nouveau *round* de négociations sous l'égide de la CCNUCC. Reste que pour concrétiser ces décisions de principe, un programme de travail ambitieux attend les négociateurs internationaux dans les deux années à venir.

En particulier, la question centrale de la forme juridique d'un futur accord climatique n'a pas été résolue. Les options sur la table restent ouvertes : accord complémentaire au protocole de Kyoto, nouvel accord inclusif pour tous les grands émetteurs ou coopération des pays sur la base de décisions de la CCNUCC sans nouveau traité.

Au-delà d'une décision structurante sur la forme des engagements, de nombreux éléments opérationnels résultant de Cancún restent à préciser d'ici Durban : modalités de fonctionnement du Fonds vert, du plan d'adaptation et du mécanisme sur la technologie, financement de l'accord sur la déforestation, révision des processus existants de contrôle international des engagements et mise en œuvre des nouveaux systèmes de suivi des engagements pour les pays en développement, et enfin, rationalisation des règles encadrant les mécanismes de projet du protocole de Kyoto.

## Pour en savoir plus ...

- Projets de décisions de la CCNUCC lors de la COP de Cancún, décembre 2010 :
  - “Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/application/pdf/cop16\\_lca.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf)
  - “Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/application/pdf/cop16\\_kp.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf)
  - “Guidance on the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/conference\\_documents/application/pdf/20101204\\_cop16\\_cmp\\_ji.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/conference_documents/application/pdf/20101204_cop16_cmp_ji.pdf)
  - “Further guidance relating to the clean development mechanism”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/conference\\_documents/application/pdf/20101204\\_cop16\\_cmp\\_guidance\\_cdm.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/conference_documents/application/pdf/20101204_cop16_cmp_guidance_cdm.pdf)
  - “Carbon dioxide capture and storage in geological formations as clean development mechanism project activities”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/application/pdf/cop16\\_cmp\\_ccs.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_cmp_ccs.pdf)
  - “Land use, land-use change and forestry”  
[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_16/application/pdf/cop16\\_lulucf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lulucf.pdf)
- Autres documents :
  - Casella H., Delbosc A. et de Perthuis C., « Cancún, l’an un de l’après Copenhague », Etude Climat n°24, CDC Climat Recherche et Chaire Economie du Climat, 2010.  
<http://www.cdcclimat.com/publications> et <http://www.chaireeconomieclimat.org/>
  - Hoblely A., Hedges A., Luckock T., Baines T., “Blog: UN climate change negotiations”, Cancun, décembre 2010.  
<http://www.nortonrose.com/knowledge/publications/2010/pub32534.aspx?lang=en-gb>

---

### Notes :

<sup>1</sup> *Ad-hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.*

<sup>2</sup> *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention.*

<sup>3</sup> *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA).*

<sup>4</sup> *Subsidiary Body for Implementation (SBI).*

<sup>5</sup> Un projet réduisant les émissions de gaz à effet de serre est additionnel s’il n’aurait pu être réalisé sans le financement complémentaire apporté par la vente des crédits générés par les réductions d’émissions. Selon le protocole de Kyoto, seuls les projets de réduction d’émission prouvant leur additionalité, peuvent être retenus pour les mécanismes MDP et MOC.

<sup>6</sup> Le concept de matérialité est utilisé dans les activités d’audit pour désigner le degré de certitude que peut accepter l’auditeur pour apprécier un aspect ou une déclaration de l’audit. Une déclaration erronée sera jugée matérielle, i.e. au-delà de la limite fixée, si son omission est de nature à influencer les décisions du destinataire de l’audit.

<sup>7</sup> Les NAMA, apparues lors de la conférence de Bali, font référence aux politiques et actions nationales de limitation ou de réduction d’émissions, de nature volontaire et pouvant émaner de pays développés ou en développement. Elles peuvent couvrir plusieurs secteurs. Certains pays, dont les grands émergents, ont communiqué leurs NAMA au secrétariat de la CCNUCC à la suite de la conférence de Copenhague. Ces dernières ont été inscrites en annexe de l’Accord puis entérinées dans les textes de Cancún, mais sans valeur juridiquement contraignante.

<sup>8</sup> REDD+ est un mécanisme international en discussion sous la CCNUCC et qui cherche à rémunérer les efforts des pays forestiers tropicaux qui s’engagent à réduire la déforestation et la dégradation sur leurs territoires, à conserver leurs forêts et à augmenter les stocks de carbone.