

# CLIMATE CHANGE

Lundi 12 décembre 2011

## Compte-rendu de la conférence de Durban<sup>1</sup>

Rédigé par Matthieu Wemaëre, membre du Comité Scientifique *Climate Change*, spécialisé en droit environnemental et international

La conférence de Durban s'est conclue, à la dernière minute, par l'adoption d'un ensemble de textes rebaptisé "plateforme de Durban". Cette plateforme constitue non seulement le socle d'une deuxième période d'engagement des parties envers le protocole de Kyoto mais elle prévoit également l'adoption d'un nouvel instrument juridique applicable à l'ensemble des pays - et des émissions - à l'issue de cette nouvelle période d'engagement. Lors de cette conférence, plusieurs décisions ont également été prises concernant la mise en œuvre les accords de Cancún, notamment en matière de financement (fonds vert pour le climat).

La poursuite du protocole de Kyoto a constitué la véritable pierre d'achoppement de ces deux semaines de négociation. Les pays en voie de développement étaient en effet déterminés à faire adopter une deuxième période d'engagement dans le cadre du protocole de Kyoto (KP2). Les pays développés ouverts à la poursuite du protocole ont quant à eux renvoyé la balle en expliquant que ce dernier, qui ne prévoit l'encadrement au niveau international que de, tout au plus, 16 % des émissions de dioxyde de carbone à l'échelle mondiale, ne saurait suffire à limiter le réchauffement climatique à 2 C et que la mise en place d'un cadre juridique applicable à l'ensemble des pays est donc nécessaire en matière de gestion des émissions. Les États-Unis insistent depuis de nombreuses années pour que la Chine adopte un cadre juridique commun, bien qu'elle bénéficie d'une certaine souplesse vis-à-vis des autres parties en termes d'objectifs et de responsabilités. Les États-Unis se sont toutefois contentés de mettre en pratique les accords de Cancún par la création du fonds vert pour le climat, la mise en place du mécanisme technologique et la formation d'un comité d'adaptation ; et de prendre des engagements volontaires d'ici 2020. La Chine a quant à elle laissé entendre qu'elle pourrait adopter un cadre juridiquement contraignant, mais uniquement après 2020. L'Inde, enfin, a insisté sur son refus d'intégrer un quelconque cadre juridique l'obligeant à respecter des objectifs.

La plateforme de Durban constitue, en fin de compte, le point de départ d'un processus destiné à mettre en place "un protocole, un autre instrument juridique ou un texte agréé doté de force juridique dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques applicables à toutes ses parties". Bien que cette décision soit synonyme de réussite pour l'Union Européenne qui réclamait depuis longtemps un accord mondial, doté de force juridique et inclusif applicable à toutes les parties concernées, il reste difficile de déterminer si ce nouveau processus de négociation peut donner naissance à un protocole inédit dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Un tel protocole constitue en effet la seule option juridique capable de réintroduire une approche descendante susceptible de combler l'écart d'ambition et d'impliquer l'ensemble des pays, y compris ceux en voie de développement, sur la base d'une interprétation dynamique du principe de responsabilité commune mais différenciée dont se servent l'Inde et la Chine pour justifier leur attentisme à court et moyen terme.

<sup>1</sup> 17<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties (COP17)

7<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des parties au Protocole de Kyoto (CMP7)

14<sup>ème</sup> réunion du groupe de travail ad hoc sur les futurs engagements des parties concernées dans le cadre du protocole de Kyoto (AWG-KP)

14<sup>ème</sup> réunion du groupe de travail ad hoc sur l'action coopérative à long terme (AWG-LCA) dans le cadre de la convention

La conférence a également donné naissance à un nouvel organe subsidiaire dans le cadre de la convention : le "groupe de travail ad hoc sur la plateforme d'action améliorée de Durban". Vu l'urgence de sa tâche, ce groupe devrait commencer à travailler dès le premier semestre 2012 et ainsi être en mesure de rendre ses conclusions le plus rapidement possible ou, au plus tard, en 2015, afin que le protocole, l'instrument juridique ou l'accord puisse être adopté lors de la 21<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties et ainsi mis en œuvre dès 2020.

Le principal progrès de la plateforme de Durban consiste toutefois à avoir relevé le niveau d'ambition du processus de négociation et à prévoir l'instruction de ce dernier par le 5<sup>ème</sup> Rapport d'Évaluation du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (dont la publication est prévue au premier semestre 2014) et par les conclusions du réexamen des accords de Cancún (prévu entre 2013 et 2015), notamment en ce qui concerne la révision de la limite aujourd'hui en vigueur (2 C) en matière de réchauffement climatique. Un programme de travail en lien avec le relèvement des ambitions en matière de réchauffement climatique a donc été élaboré en vue d'identifier et d'étudier d'éventuelles actions susceptibles de réduire l'écart d'ambition entre les engagements pris par les différentes parties suite aux accords de Cancún et les mesures à adopter en termes d'émissions pour limiter le réchauffement à 2 C, voire moins.

En ce qui concerne le protocole de Kyoto, la plateforme de Durban définit une deuxième période d'engagement (KP2) commençant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et prenant fin le 31 décembre 2017 ou 2020, en fonction des décisions qui seront prises en 2012. Bien que les parties semblent pouvoir s'accorder prochainement sur un certain nombre de problèmes techniques devant être résolus en vue de garantir l'intégrité environnementale future du protocole de Kyoto (LULUCF, amélioration des mécanismes existants basés sur le marché, nouveaux gaz à effet de serre, catégories de sources et de secteurs, chiffres utilisés dans le calcul des équivalents carbone, etc.), la plateforme de Durban ne répond cependant pas à la question fondamentale du nombre d'unités pouvant être transférées de la première à la deuxième période, laissant ainsi planer un éventuel risque en fonction principalement du niveau des objectifs de la deuxième période. Aucun accord n'a, par ailleurs, été trouvé quant aux objectifs auxquels les pays souhaitant poursuivre le protocole de Kyoto devront se conformer, la question devant être traitée lors de la prochaine Conférence/Réunion des Parties (COP/MOP) organisée au Qatar en 2012. Tant que ces objectifs ne seront pas connus, les parties ne seront pas en mesure d'ajouter des amendements au protocole et, par conséquent, de le ratifier à l'issue d'un processus qui prendra dans tous les cas un certain temps. Un délai sera donc très probablement constaté entre la mise en œuvre de la première période d'engagement et celle de la deuxième, délai que seules des mesures d'application provisoires, également à l'ordre du jour en 2012, pourront réduire. Même si toutes ces questions étaient résolues à la fin de l'année prochaine, il est évident que les pays s'étant réengagés envers le protocole de Kyoto vont attendre, avant de ratifier ces amendements, de voir les résultats du nouveau processus de négociation initié à Durban en vue d'adopter un instrument juridique applicable à l'ensemble des pays d'ici 2015. Il sera ainsi difficile de déterminer, par exemple, si l'Union Européenne choisira de relever son objectif unilatéral de réduction des émissions de 20 % adopté en 1990, cette révision dépendant de la signature d'un instrument juridique lui-même subordonné à la ratification des amendements au protocole de Kyoto. Ces incertitudes juridiques soulèvent également des questions quant à la réaction du marché du carbone en cette période d'impuissance juridique du protocole, notamment en ce qui concerne les mécanismes de développement propres (CDM) et les programmes et activités devant être entrepris après 2012.

La conférence de Durban a par ailleurs adopté une série de mesures destinées à mettre en œuvre les accords de Cancún, notamment par :

- la confirmation de l'objectif pour les pays développés de mobiliser, chaque année jusqu'en 2020, 100 milliards de dollars au sein d'un fonds de financement du changement climatique à destination des pays en voie de développement ; et la mise en place d'un fonds verts pour le climat destiné à recevoir l'essentiel de ces fonds ;
- l'adoption d'un cadre d'adaptation des accords de Cancún destiné à renforcer les efforts d'adaptation au changement climatique ;
- le lancement d'un mécanisme "REDD+" censé permettre la réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement ;
- l'adoption, sur le marché du carbone, de nouveaux mécanismes dépassant la simple approche basée sur les projets ;
- la mise en place d'un mécanisme technologique englobant un comité exécutif ainsi qu'un réseau et centre de technologie climatique en vue de faciliter le développement et le transfert technologique.

#### Biographie de Matthieu Wemaëre

**Matthieu Wemaëre** a travaillé six ans pour la Commission européenne. Il a rejoint la direction générale de l'environnement en tant qu'expert national détaché au changement climatique entre 1999 et 2003. Durant cette période, il a notamment participé aux négociations liées à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) et au Protocole de Kyoto (mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement), ainsi qu'aux processus d'élaboration et de négociation du système européen d'échange de quotas d'émission et des directives de liaison.

Il est aujourd'hui avocat au barreau de Paris et de Bruxelles et chercheur associé à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI, rattaché à Sciences Po).

Matthieu Wemaëre apporte conseil et assistance juridique aux organisations internationales, gouvernementales, autorités publiques régionales et locales et entreprises privées sur les questions relatives au changement climatique.

Ses domaines d'expertise vont de la mise en œuvre du protocole de Kyoto et de la convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, à l'application des directives européennes relatives au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Il suit activement les négociations internationales sur le climat pour l'après 2012, notamment en ce qui concerne l'architecture juridique d'un futur accord international et les nouveaux mécanismes de flexibilité sectoriels.