



CHANGEMENTS CLIMATIQUES :

Guide explicatif des accords internationaux

Mise à jour 2005

Publié sous la direction de la Mission interministérielle de l'effet de serre, en collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable et l'Office National des Forêts .

<http://www.effet-de-serre.gouv.fr>

Pour se procurer les publications des textes officiels de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le Protocole de Kyoto et les accords de Bonn et Marrakech, veuillez contacter le secrétariat de la Convention :

<http://unfccc.int>

secretariat@unfccc.int



CHANGEMENTS CLIMATIQUES :

Guide explicatif des accords internationaux

Mise à jour 2005

Pour chacun des grands thèmes de la négociation dans le cadre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto - l'Observance, la Communication d'informations, les Politiques et mesures, les Pays en développement, les Mécanismes de flexibilité, l'Utilisation des terres, d'autres questions et évolution du régime :

- 1. On rappelle tout d'abord brièvement comment ces thèmes sont traités dans la Convention et le Protocole.*
- 2. On présente ensuite les décisions et règles adoptées.*
- 3. Enfin, le contenu des accords est mis en perspective, tant en termes d'enjeux que d'implications pour l'entrée en vigueur du protocole.*

Ce guide a été mis à jour en février 2005 et reflète l'état des décisions au moment de l'entrée en vigueur du Protocole le 16 février 2005.

SOMMAIRE

	Page
Guide de lecture	4
Introduction.....	5
Observance	8
Communication d'informations	11
Politiques et mesures	16
Pays en développement.....	20
Mécanismes de flexibilité.....	31
Utilisation des terres, changements d'affectation des terres, et foresterie ...	39
Education et science.....	45
Evolution future du régime.....	46
 Annexes	
A - Dates clés.....	49
B - L'appendice à la décision 11/CP.7	52
C – Le recours possible aux activités UTCF	54
D - Glossaire (versions française et anglaise).....	56

GUIDE DE LECTURE

Chacune des parties (par exemple, « Mécanismes de flexibilité ») peut être lue indépendamment des autres.

Ainsi :

- lorsqu'une partie se réfère à d'autres, il en est fait explicitement mention dans le texte (par exemple cf. « Observance ») ;
- les sigles sont employés uniquement après que l'expression qu'il désigne ait été citée in extenso.

Certaines expressions appartiennent aujourd'hui à une terminologie devenue usuelle dans le cadre des négociations sur le changement climatique, et sont alors revêtues d'une signification précise. Il s'agit souvent de néologismes, mais aussi de termes du langage courant utilisées dans un sens particulier propre à la Convention et au Protocole. Nous avons choisi de les repérer dans le texte en *italique*.

Par souci de concision, les abréviations suivantes sont utilisées :

- Convention, pour Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ;
- Protocole, pour le Protocole de Kyoto.

Enfin, un glossaire des expressions et sigles usuels, en version française et anglaise, figure à l'annexe D du présent document.

INTRODUCTION

La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹ a été adoptée par le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 et elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Aujourd'hui, elle a été ratifiée par 188 pays et la Communauté européenne². Elle reconnaît l'existence du changement climatique d'origine humaine et impose aux pays industrialisés le primat de la responsabilité pour lutter contre ce phénomène.

La Convention fixe un objectif ultime : la stabilisation des « concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Et ce en convenant « 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 ».

Devant l'ampleur du phénomène, le Protocole de Kyoto³, conclu en 1997, constitue une étape essentielle de la mise en œuvre de la Convention. Au moment de l'édition de ce guide, 141 parties⁴ (y compris la Communauté européenne) ont ratifié le Protocole qui est entré en vigueur le 16 février 2005. La première Conférence des Parties de la Convention agissant en tant que réunion des Parties au Protocole se tiendra en novembre 2005.

Au titre du Protocole, les pays industrialisés se sont engagés à respecter des quotas de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre, et ce en moyenne pour la première période dite d'engagement, soit 2008 – 2012. Si le résultat à atteindre est clairement défini dans le Protocole de Kyoto, les moyens pour y parvenir le sont moins. Le Plan d'action de Buenos Aires, établi à la quatrième Conférence des Parties – CdP4 - en 1998, a dressé un programme de travail devant aboutir à fixer des règles d'application du Protocole de Kyoto à la CdP6. Le mandat du Plan d'Action de Buenos Aires a été effectivement rempli

¹ Encore appelée Convention ou CCNUCC dans la suite du texte.

² Etat de ratification au 1^{er} février 2005.

³ Appelé Protocole dans la suite du texte.

⁴ Etat de ratification au 1^{er} février 2005.

lors des négociations de la CdP6bis à Bonn en juillet 2001 et de la CdP7 à Marrakech en novembre 2001.

Si le Protocole de Kyoto et les accords de Bonn et de Marrakech traitaient pour une grande part des questions liées aux obligations des pays développés - fixation des objectifs d'une part, et des principes permettant de les atteindre d'autre part -, les accords de Bonn et Marrakech consacrent une large part de leurs textes aux pays du Sud. Ce guide expose le contenu de l'ensemble de ces accords.

La Conférence des Parties s'est réunie à trois reprises depuis l'adoption des accords de Marrakech – la CdP8 à New Delhi en 2002, la CdP9 à Milan en 2003, et la CdP10 à Buenos Aires (de nouveau) en 2004. Ces conférences ont adopté plusieurs décisions qui complètent les accords de Bonn et de Marrakech sur les points précis. Cette nouvelle édition du guide fournit donc quelques informations sur le contenu des accords complémentaires.

La construction du régime multilatéral sur les changements climatiques est un chantier qui ne s'arrête pas avec l'entrée en vigueur du Protocole. Au contraire, l'entrée en vigueur ne fait que souligner l'importance de relancer les négociations sur la période après 2012 en vue notamment d'associer davantage toutes les Parties à la lutte contre les changements climatiques – l'atténuation des émissions qui constitue la première priorité, mais également la réduction de la vulnérabilité et l'adaptation aux impacts des changements climatiques.

Que dit le Protocole?

En 1997 à Kyoto les pays industrialisés (Parties à l'Annexe I de la Convention) ont pris des engagements quantifiés de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif s'applique à leurs émissions cumulées sur 5 ans (2008-12) par rapport à l'année de référence 1990. Mais l'accord ainsi conclu n'avait pas permis de déployer dans le Protocole de Kyoto - transcription de cet accord - un dispositif cohérent et complet d'incitations au respect de ces engagements de réduction ainsi que de contrôle de ce respect, un vrai *système d'observance*. De fait, l'article 18 du Protocole renvoie à la première Conférence des Parties de la Convention agissant en tant que réunion des Parties au Protocole, - CdP/RdP1- l'approbation d'un ensemble de procédures relatives d'ailleurs au seul non-respect du Protocole. En outre, aux fins de conférer à ces procédures un caractère aussi juridiquement contraignant que celui d'un traité international, l'article 18 va jusqu'à exiger un amendement au Protocole pour permettre à la CdP/RdP d'adopter un tel système.

Les Enjeux

Un *système d'observance* doit être tout à la fois la clé de voûte du respect des engagements pris par les pays industrialisés et le garant du bon fonctionnement des *mécanismes de flexibilité* introduits dans le Protocole pour aider ces pays à accomplir les efforts nécessaires, tout en veillant par ailleurs au respect par les pays en développement de leurs propres obligations. Dès 1998, sur proposition de l'Union européenne, le *Plan d'Action de Buenos Aires* adopté par la quatrième Conférence des Parties (CdP4) a mis en place un Groupe d'experts spécialement chargé de proposer un tel *système d'observance* à l'adoption de la CdP6.

Embrassant toutes les dispositions du Protocole, par sa structure en deux volets, facilitateur et coercitif, ainsi que son caractère quasi-juridictionnel, le système adopté à Bonn et à Marrakech constitue une première en droit international de l'environnement.

Les accords de Bonn et de Marrakech

Conformément à la plupart des propositions faites par l'Union européenne, le *système d'observance* décidé s'appliquera à l'ensemble des Parties au Protocole avec pour objectif de faciliter, promouvoir et faire respecter leurs engagements respectifs contenus dans le Protocole.

- La première Réunion des Parties mettra en place un *Comité d'Observance*, spécifique au Protocole, doté de deux branches :
- Une branche coercitive chargée de sanctionner le non-respect avéré des principales obligations du Protocole (engagements quantifiés, obligations d'informations et *critères d'éligibilité aux mécanismes de flexibilité*) ;
- Une branche facilitatrice chargée d'aider les Parties au Protocole à respecter leurs engagements – et ce par un dispositif d'alerte reposant sur la délivrance d'avis et de recommandations - et de faciliter une assistance technique et financière spécifique aux pays en transition et en développement.

Ce Comité sera composé d'experts, dont une majorité auront été proposés, sur la base de leurs compétences individuelles, par les Parties n'ayant pas conclu d'engagements quantifiés (c'est-à-dire aujourd'hui les pays en développement).

Le système d'observance comprend des procédures qui garantissent les droits d'une Partie en difficulté, l'accès du public à l'information non confidentielle échangée devant le Comité d'observance ainsi qu'une résolution rapide des litiges (32 semaines devant la branche coercitive, sauf pour les cas relatifs à la suspension du droit d'accès aux mécanismes de flexibilité pour lesquels existe une procédure accélérée de 22 semaines). La saisine du Comité d'Observance est ouverte à toute Partie en difficulté, et également à une Partie contre une autre.

Un dispositif de sanctions est prévu en cas de manquement aux dispositions du Protocole.

Certaines de ces sanctions confirment l'Accord conclu à Bonn en juillet 2001. En cas de violation des engagements quantifiés, l'engagement à accomplir pour la période suivant celle du dépassement enregistré par la Partie en cause se voit renforcé : on déduit de son autorisation à émettre un nombre de tonnes équivalent à 1,3 fois le nombre de tonnes avéré en dépassement. En outre cette Partie doit présenter au Comité d'observance un *Plan d'Action structurel d'Observance* susceptible en trois ans maximum de l'amener à respecter son engagement pour la période en cours. Enfin, son droit de vendre des permis d'émission est suspendu.

Sont venues s'y adjoindre d'autres sanctions, décidées à Marrakech. En cas de non-respect par une Partie à l'Annexe 1 de la Convention de ses obligations relatives à son *inventaire* et à sa *communication nationale*, publicité en est faite et il lui est demandé de remédier à cette défaillance dans un délai maximal d'un an. Enfin, en cas de non-respect des *critères d'éligibilité aux mécanismes de flexibilité* tels qu'adoptés à Marrakech, l'éligibilité aux trois *mécanismes* est suspendue.

C'est de fait sur ce dernier point que s'est noué le compromis final dans la négociation sur l'observance à Marrakech. Il a été décidé, selon les vœux du groupe de l'Ombrelle, que le rétablissement de *l'éligibilité aux mécanismes* sera automatique si la Partie en cause fait la preuve – à travers les mécanismes d'examen du Protocole ou au moyen d'éléments apportés directement par la Partie elle-même au *Comité d'Observance* - qu'elle est revenue à une tendance d'émissions des gaz à effet de serre permettant de conclure que l'engagement de la période en cours sera respecté. La rééligibilité à participer aux *mécanismes* interviendra alors aussitôt, sauf en cas de rejet de la requête par une décision spéciale du *Comité d'Observance*.

Implications et calendrier à venir

Conformément à l'accord de Bonn, le mode d'adoption du *système d'observance* n'a pas été tranché à Marrakech : il sera arrêté par la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties après la ratification et l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto. Il sera contraignant, comme n'importe quelle autre décision prise par cette Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties. Respectant les termes de l'article 18 du Protocole, les accords de Bonn et de Marrakech prévoient plus en laissant ouverte à la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties la possibilité d'adopter le système par amendement.

Que disent la Convention et le Protocole ?

Le premier engagement des Parties signataires de la Convention, figurant à l'article 4 de celle-ci, est de fournir à la Conférence des Parties (CdP) des inventaires nationaux de leurs émissions et absorptions liées aux activités humaines de gaz à effet de serre ne figurant pas au protocole de Montréal. La Convention demande également que les Parties s'engagent à communiquer des informations relatives aux politiques et mesures adoptées, aux ressources financières consacrées aux pays en développement, à la recherche et à l'observation systématique. La CdP4 a décidé à Buenos Aires que, pour les parties de l'annexe I de la Convention, la périodicité de l'inventaire serait annuelle, et que celle de la communication nationale ne serait pas supérieure à 5 années. L'inventaire et la communication nationale doivent être établis selon les lignes directrices adoptées à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (Convention), qui s'appuient elles-mêmes, dans le cadre de l'inventaire, sur les méthodologies mises au point et régulièrement améliorées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Les *lignes directrices* actuellement en vigueur ont été adoptées en 1999.

Le Protocole impose des obligations renforcées par rapport à celles de la Convention dans le domaine de la communication d'informations relatives aux activités des Parties en rapport avec le changement climatique. Ces nouvelles obligations figurent dans les articles 5, 7 et 8 du protocole.

L'article 5.1 du Protocole impose aux Parties de mettre en place avant 2007 un *Système national d'inventaire*. La définition d'un tel système a été adoptée à Marrakech⁵, ainsi que les modalités de revue par des équipes internationales. Par ailleurs, l'Article 5 précise que l'inventaire doit être établi selon les méthodes préconisées par le GIEC ; il prévoit la possibilité d'effectuer des *ajustements* aux

⁵ Un système national d'inventaire comprend toutes les dispositions institutionnelles, légales et procédurales prises dans une Partie de l'Annexe 1 pour estimer les émissions anthropiques par des sources et les séquestrations par des puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, ainsi que pour rapporter et archiver l'information relative à l'inventaire.

données produites par les Parties quand les méthodes suivies ne sont pas en accord avec celles préconisées par le GIEC.

L'article 7 du Protocole prévoit que les *informations supplémentaires* nécessaires à la vérification du respect des engagements chiffrés des pays industrialisés (article 3) figurent dans l'inventaire annuel, et que les informations nécessaires pour la vérification de l'ensemble des dispositions du protocole figurent dans la communication nationale. Il stipule également que des lignes directrices concernant la préparation des informations relatives à cette article doivent être adoptées par la CdP/RdP1, ainsi que les modalités de comptabilisation des *quantités attribuées*.

L'article 8 prévoit l'examen par des *équipes d'experts* des informations fournies par les Parties. Ces équipes produisent un rapport dans lequel elles évaluent le respect par la Partie de ses engagements. Des lignes directrices concernant cet examen doivent également être adoptées par les Parties.

Les enjeux

La vérification du respect des obligations du protocole de Kyoto se fait sur la base des informations fournies par les Parties. Ainsi, les engagements de limitation des émissions sur la première période d'engagement, les années 2008 à 2012, seront vérifiés au vu des inventaires d'émission et d'absorption de gaz à effet de serre établis par les pays signataires, pour l'année de référence (généralement 1990) et pour les années 2008 à 2012. Il est indispensable que les données et informations soient cohérentes d'un pays à l'autre. Si l'enjeu est essentiel du point de vue du Protocole, tous les pays sont par ailleurs soucieux de limiter les coûts de recueil et de traitement de données, en utilisant autant que possible les systèmes statistiques existants. Par ailleurs les sujets abordés, comme par exemple celui de la forêt, ont souvent d'autres incidences environnementales ou économiques que les émissions ou absorptions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi on a assisté à un débat animé sur cette question.

Les décisions prises à Marrakech l'ont été avant tout dans l'esprit d'établir des règles cohérentes et durables. Sur un petit nombre de points, les difficultés spécifiques éprouvées par certains pays ont été prises en considération en prévoyant des conditions transitoires pendant la première période d'engagement, sans que ceci ne crée un précédent pour la suite.

a) Seuils relatifs à la qualité des inventaires

La décision relative à l'article 7 précise les conditions de qualité des inventaires requises pour accéder aux mécanismes de flexibilité. Si la qualité de l'inventaire est considérée comme insuffisante par l'équipe de revue, cette dernière peut, en dernier ressort, imposer une valeur des émissions ou des absorptions *ajustée* par ses soins. Si le total des *ajustements* dépasse certains seuils, en pourcentage de l'inventaire fourni par la Partie⁶, des sanctions sont prévues, pouvant aller jusqu'à une interdiction d'utiliser les mécanismes de flexibilité. Si les différents seuils retenus à Marrakech peuvent paraître élevés, il convient de garder en mémoire que les Parties en défaut seront fortement pénalisées du fait que les chiffres retenus pour leurs émissions par l'équipe de revue le seront de telle sorte que les émissions du pays en défaut ne puissent en aucun cas être sous-estimées.

En cas de problèmes de qualité sur des sources autres que l'Utilisation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie (UTCF), l'interdiction d'accès aux mécanismes est totale dès la première période d'engagement. Pour l'UTCF, il a été décidé à Marrakech que cette interdiction ne pourra s'appliquer qu'à compter de la seconde période d'engagement. En tout état de cause les normes précises de qualité et les méthodes d'ajustement pour les inventaires sur l'UTCF ne pourront être convenues qu'après la remise du rapport du GIEC sur les méthodologies d'inventaire de l'UTCF en 2003.

b) Organisation des équipes de revue

Le G77 demandait l'application de la représentation géographique pour les *équipes de revue*, constituées à l'occasion de l'examen des éléments fournis par chaque pays. Il a finalement été décidé de répartir les postes de façon équilibrée entre les pays de l'Annexe I et les pays hors Annexe I.

c) Communication d'informations relatives à Article 3.14 du Protocole

La décision d'inclure annuellement dans l'inventaire des informations relatives aux dispositions de cet article est une victoire des pays producteurs de pétrole qui figure dans l'accord de Bonn. Les pays développés seront tenus d'expliquer comment ils s'efforcent de réduire au minimum les conséquences néfastes pour

⁶ Par exemple, si le total des émissions estimée par l'équipe de revue dépasse de 7% le total des émissions déclarées par la Partie.

les pays en développement de leurs activités de réduction des émissions, en particulier pour ceux dont les revenus dépendent de la production de combustibles fossiles. L'application de cette décision posera des difficultés méthodologiques considérables.

d) Comptabilisation des quantités attribuées – fongibilité (Art 7.4)

Cette question relève à la fois du secteur des mécanismes de flexibilité et du secteur des articles 5, 7 et 8. Le principe de la nature différente des UQA, URCE, URE et des résultats des activités UTCE, (*unité d'absorption - UA*) a été accepté, sans toutefois que cela implique de conséquences inacceptables sur le fonctionnement des marchés.

e) Registres

Ce sujet concerne la communication d'informations relatives à la mise en oeuvre des mécanismes de Kyoto. Avant Marrakech, des pays de l'Ombrelle, dont les Etats Unis, le Japon et l'Australie ont formulé une demande nouvelle, à savoir que le rôle de la CCNUCC dans le contrôle des transactions se limite aux transactions entre les registres des Parties, et ne s'étende pas aux transactions entre les comptes appartenant au registre d'une même Partie. L'UE a appuyé cette proposition, qui devrait faciliter la fluidité des échanges, et qui a finalement été adoptée.

Les accords de New Delhi, Milan et Buenos Aires

Depuis la CdP7 des décisions ont été adoptées qui complètent les accords de Bonn et de Marrakech dans les domaines suivants :

- La préparation des méthodologies pour le calcul des ajustements à effectuer par les équipes de revue sur les inventaires de qualité insuffisante.
- La mise au point des lignes directrices relatives à la revue : quantités attribuées, registres nationaux, méthodes d'ajustement et traitement d'informations confidentielles; les modalités de rétablissement du droit d'utilisation des mécanismes de Kyoto pour les pays qui en ont été privés devront être précisées.
- L'approbation des lignes directrices préparées par le GIEC sur les méthodologies d'établissement des inventaires UTCE.

- Questions relatives aux systèmes de registres, notamment le relevé indépendant de transactions.
- Le format du rapport sur les progrès démontrables au titre de l'article 3.2 du protocole à préparer pour le 1^{er} janvier 2006.

Implications et calendrier à venir

L'entrée en vigueur du protocole de Kyoto oblige les pays de l'Annexe I de mettre en place un *Système national d'inventaire* rigoureux et répondant aux normes de qualité figurant dans les lignes directrices adoptées à Marrakech. Ce système devra inclure l'évaluation de l'UTCF.

La décision 280/2004/EC du Parlement et du Conseil européen transpose les dispositions de communication d'information et de revue au titre du protocole en droit communautaire.

Des travaux sur l'article 3.14 seront organisés après l'entrée en vigueur du protocole, en vue d'évaluer l'intensité des efforts déployés pour minimiser les incidences sur les pays du développement du changement climatique et des mesures de riposte prises par les pays de l'Annexe I.

Que disent la Convention et le Protocole ?

La Convention identifie les *politiques et mesures* – *PEM* - comme le moyen d'atténuer les changements climatiques, principalement à travers son article 4.2 pour ce qui concerne les responsabilités des pays développés.

Dans son article 2, le Protocole demande aux Parties de l'annexe I de mettre en œuvre des *PEM*. Il rappelle l'intérêt de promouvoir la coopération internationale afin d'améliorer l'efficacité des *PEM* mises en œuvre individuellement par chaque Partie (article 2.1-b). Il identifie également le besoin de réduire les *conséquences néfastes* des *PEM* mises en œuvre par les pays développés sur les pays en développement – PED – (articles 2.3 et 3.14).

Les enjeux

S'il a été envisagé par l'Union européenne jusqu'à Kyoto de faire reposer la lutte contre le changement climatique sur une coordination internationale en matière de *PEM*, notamment dans le domaine de la fiscalité de l'énergie, l'accord de Kyoto a finalement opté pour des engagements quantitatifs de réduction ou de limitation des émissions par pays, qui ne préjugent pas des moyens utilisés pour s'y conformer.

Depuis Kyoto, les *PEM* se réfèrent donc plus spécifiquement aux actions nationales mises en œuvre par les Etats, éventuellement coordonnées entre eux, pour lutter contre le changement climatique.

Les pays non annexe I sont restés peu impliqués sur le thème des *PEM* à l'exception de la question de minimiser les conséquences néfastes des *PEM* (souvent dénommés « mesures de riposte ») sur les PED pour ralentir les négociations – en essayant d'entraîner avec elle d'autres PED – et obtenir des compensations.

Le Plan d'action de Buenos Aires prévoyait une action relativement limitée en matière de *PEM* : l'échange d'expériences et le partage d'informations sur les meilleures pratiques dans le cadre d'un atelier. Celui-ci s'est tenu à Copenhague en 2000. A la sixième Conférence des Parties – CdP6 - à La Haye, un accord a été

conclu pour poursuivre et amplifier ce processus et les pays de l'Ombrelle n'y sont désormais plus opposés. Les USA souhaitent continuer à y être associés dans le cadre de la Convention. En revanche l'offensive de l'OPEP s'est confirmée lors d'un nouvel atelier sur les PEM à Copenhague en 2001.

L'enjeu actuel réside dans la poursuite du processus d'échange d'informations⁷ au niveau international. Celui-ci devrait permettre de comparer les efforts engagés par chacune des Parties, d'en évaluer les effets, et de promouvoir des coopérations internationales⁸.

Les accords de Bonn et Marrakech

Une décision, préparée à La Haye puis adoptée par la CdP7 à Marrakech, demande à l'organe subsidiaire scientifique et technique de la Convention de poursuivre le « processus » afin d'améliorer la transparence, l'efficacité et la comparabilité des mesures mises en œuvre par les Parties. Elle demande aux Parties de l'annexe I d'échanger des informations sur la façon dont elles ont limité les conséquences néfastes des PEM sur les PED. Elle identifie le rôle que peut jouer la coopération internationale pour améliorer l'efficacité des PEM, ainsi que divers moyens pour poursuivre le « processus » (ateliers, mobilisation d'organismes internationaux...). Enfin elle reconnaît que ce dernier pourrait contribuer à l'objectif de l'article 3.2 du Protocole qui impose aux Parties de l'annexe I de rendre compte de progrès démontrables, dès 2005, dans la réalisation de leurs engagements.

Les PEM figurent également :

- dans la décision concernant les mécanismes de flexibilité (cf. « mécanismes de flexibilité »).
- *dans le plan d'action d'observance* (cf. « observance »). L'accord de Marrakech précise que ce plan doit donner la priorité aux PEM domestiques. Les revues de ce plan par le *Comité d'observance* conduiront à juger du bien fondé des politiques de "rattrapage" mises en œuvre par la Partie défailante au travers d'une évaluation de ses PEM.

⁷ Appelé « processus » dans la suite du texte.

⁸ A l'instar des accords volontaires de réduction des émissions unitaires des véhicules automobiles pris par les constructeurs européens en concertation avec les constructeurs japonais et coréens.

En outre, la CdP a demandé au secrétariat de la Convention de préparer pour la CdP8 un rapport synthétisant les efforts affichés par les Parties en matière de *PEM* dans leur troisième communication nationale.

Les discussions de New Delhi, Milan et Buenos Aires

Après un long blocage provoqué par un désaccord sur le traitement des impacts des « mesures de riposte », la discussion des *PEM* a repris lors de la réunion de l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique en juin 2004. Les conclusions de cette réunion prévoient la tenue en 2005 d'une table ronde sur les *PEM*. En revanche, aucun accord n'a été conclu lors de la CdP10 sur l'établissement d'un site Internet pour l'échange d'informations sur les bonnes pratiques.

Par ailleurs, la CdP8 a adopté une décision sur le format du rapport sur les progrès démontrables à fournir avant le 1^{er} janvier 2006.

Un débat difficile continue sur le traitement des transports internationaux aériens et maritimes, mais pour l'instant ce débat porte principalement sur l'amélioration de l'estimation des émissions. Le débat au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation maritime internationale (OMI) se poursuit sur les actions de maîtrise des émissions de ces secteurs.

Implications et calendrier à venir

Il peut s'avérer opportun d'engager un processus de concertation avec les pays non annexe I sur la mise en œuvre d'une coopération Nord-Sud en matière de *PEM*, par exemple dans les approches régionales autour d'enjeux communs. Une telle coopération pourrait contribuer à susciter le cadre institutionnel nécessaire au transfert de technologies faiblement émissives d'une part, et à l'émergence de projets éligibles au Mécanisme de développement propre d'autre part.

Les Parties à l'annexe I ont jusqu'ici résisté à toute discussion détaillée des demandes de l'OPEP relatives à la minimisation des mesures de riposte. Suite à la décision de Buenos Aires sur le programme de travail sur l'adaptation aux changements climatiques et aux mesures de riposte, un travail méthodologique sur les impacts des mesures de riposte sera mené. Cela permettra vraisemblablement d'aborder la question sur les bases plus saines. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du protocole implique le lancement d'un débat sur la mise en œuvre de l'article 2.3 du protocole, qui a déjà été traité au titre de la mise en œuvre de l'article 4.8 et 4.9 de la Convention, mais que l'OPEP demande soit traité à part. Il serait judicieux

que l'UE, éventuellement en lien avec d'autres Parties, rassemble les informations et l'expertise pertinentes sur le sujet. Et ce d'autant plus que d'autres PED, non producteurs de pétrole, seraient susceptibles d'adhérer à la présentation générale faite par l'OPEP alors qu'ils auraient plutôt intérêt à une limitation de la demande internationale de combustibles fossiles et à l'émergence de techniques moins consommatrices d'énergie et moins dépendantes du pétrole.

Le rapport sur les progrès démontrables en 2005 constitue également l'un des thèmes qui devraient guider les négociations à venir.

Le débat au sein de l'OACI et l'OMI avance fort lentement. L'UE devra réfléchir aux moyens d'avancer le débat, et sur comment traiter ces secteurs après 2012.

Que disent la Convention et le Protocole ?

La Convention pose comme principes que :

- Il incombe aux Parties à la Convention de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs *effets néfastes*.
- Il convient de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties, notamment de ceux qui sont particulièrement vulnérables aux *effets néfastes* des changements climatiques, ainsi que des Parties, notamment des pays en développement Parties, auxquelles la Convention imposerait une charge disproportionnée ou anormale.

Par suite, si toutes les Parties à la Convention doivent éviter des perturbations anthropiques dangereuses du système climatique et préserver le développement durable, et de ce fait doivent toutes assumer certains engagements sous l'article 4.1 de la Convention -, notamment la préparation d'*inventaires* nationaux des émissions anthropiques des gaz à effet de serre et l'élaboration de programmes visant à atténuer les changements climatiques -, seules les Parties pays développés assument des engagements supplémentaires sous l'article 4.2. En particulier l'adoption de *politiques et mesures* en vue de la stabilisation de leurs émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2000. La Convention ne prévoit pas d'engagements quantitatifs de réduction d'émissions.

Par ailleurs, les pays développés figurant à l'annexe II de la Convention - essentiellement les pays développés à l'exception des pays en transition vers une économie de marché - assument aussi des engagements sous les articles 4.3, 4.4 et 4.5 de la Convention, relatifs aux ressources financières, au *transfert de technologies* vers les pays en développement et au *renforcement des capacités*. Des mesures doivent aussi être prises sous l'article 4.8 de la Convention pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement

Parties face aux *effets néfastes* des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte. L'article 4.9 de la Convention reconnaît les besoins spécifiques des pays les moins avancés.

De surcroît, l'article 4.7 de la Convention prévoit que la mesure dans laquelle les pays en développement s'acquitteront de leurs engagements dépendra de l'exécution efficace pour les pays développés de leurs propres engagements dans ce domaine, tenant pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des pays en développement.

Le Protocole de Kyoto perpétue la distinction « Nord / Sud » et seules les Parties à l'annexe I de la Convention assument les nouveaux engagements quantifiés de réduction et de limitation des émissions de gaz à effet de serre. Ceux-ci sont différenciés selon les pays. A cela s'ajoute pour ces mêmes pays l'obligation de s'efforcer de minimiser l'impact sur les pays tiers du respect de leurs engagements et de la mise en place de *politiques et mesures*.

Pour les pays en développement le Protocole n'ajoute pas de nouvelles obligations.

Mais il ajoute dans son article 12 la possibilité pour les pays de l'annexe I de remplir une partie de leurs obligations de réduction ou de limitation des émissions par des projets réduisant les émissions et favorisant le développement durable dans les pays en développement. Un prélèvement sur ce *mécanisme*, dit *de développement propre – MDP* -, permettra en outre de générer des ressources pour des projets d'adaptation dans les pays en développement.

La Quatrième Conférence des Parties –CdP4 - (Buenos Aires, 1998) a dressé le *Plan d'action* pour la mise en œuvre du Protocole. Les pays en développement ont demandé qu'y figurent des questions liées à la mise en œuvre des engagements des pays développés sous la Convention (*financement, transfert de technologies, renforcement des capacités, adaptation*) ainsi que les questions liées à la mise en œuvre propre du Protocole.

Les négociations pour satisfaire ces objectifs ont largement été achevées à Bonn (CdP6-bis). Les décisions adoptées à Marrakech (CdP7) entérinent ces accords et comportent les premiers pas dans leur mise en œuvre qui s'est précisée au cours des CdP8 à New Dehli ; CdP9 à Milan et de la CdP10 à Buenos Aires.

Les enjeux

Il s'agit pour les pays en développement de pouvoir entrer dans un système global de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, sans que cela n'hypothèque leur développement. Il est pour cela nécessaire de rechercher les mesures de lutte contre le changement climatique qui présentent pour ces pays des synergies avec leurs priorités - la sécurité alimentaire, la préservation de la ressource en eau, la lutte contre la désertification,... - et sur lesquelles les pays en développement puissent être moteurs. Pour les autres mesures visant à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, mais ne relevant pas pour ces pays de synergies et / ou de priorités, de nouvelles formes de financement devront être trouvées. Le protocole de Kyoto et ses mécanismes de flexibilité représentent ainsi une opportunité pour faire venir des investissements supplémentaires, notamment via les *Mécanismes pour un Développement Propre*.

Les enjeux sont différenciés selon le type de pays.

- Pour les pays les moins avancés – les PMA -, très faibles émetteurs de GES, il s'agit surtout d'être en capacité de s'adapter aux changements climatiques.
- Pour les pays émergents, comme le Brésil, la Chine, l'Inde etc., il s'agit aussi de préparer l'après 2012, faciliter une inflexion des trajectoires d'émissions afin permettre un développement sobre en carbone, et favoriser leur participation plus active à un régime après 2012.

Les conséquences des accords de Bonn et Marrakech

Les décisions relatives à la mise en œuvre de la Convention et du Protocole dans les Pays en Développement ont pour la plupart été prises avec les accords de Bonn puis de Marrakech en 2001. Les CdP suivantes (8-9-10) ont quant à elles permis de préciser les textes en adéquation avec les besoins exprimés par ces pays.

1. Les outils de financement direct

Les accords de Bonn et de Marrakech entérinent de nouvelles lignes directrices pour le mécanisme financier de la Convention, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM). Ils créent également trois nouveaux fonds : deux sous la Convention, le *fonds spécial pour le changement climatique* et le *fonds pour les pays les moins avancés* ; et le *fonds d'adaptation* sous le Protocole de Kyoto.

1.1 Les lignes directrices pour le mécanisme financier de la Convention

Le renforcement des lignes directrices pour le mécanisme financier vise principalement la simplification et l'amélioration de l'accès aux ressources gérées par le FEM au nom de la Convention. Le FEM doit en particulier financer des activités de *renforcement des capacités* dans le cadre mis en place par la décision de Marrakech

1.2 Le fonds spécial pour le changement climatique

Le fonds doit être complémentaire du FEM pour ce qui concerne le changement climatique et aux financements bilatéraux et multilatéraux dans les domaines suivants :

- a) l'*adaptation*,
- b) les *transferts de technologies*,
- c) des *actions d'atténuation* dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'industrie, de l'agriculture, de la foresterie et de la gestion des déchets,
- d) les *activités permettant d'assister dans la diversification de leurs économies* les pays en développement particulièrement vulnérables aux mesures de riposte considérés dans l'article 4.8 h de la Convention, c'est à dire principalement les pays en développement exportateurs de pétrole et de charbon.

Le *fonds spécial* est géré par le FEM, qui doit assurer une cohérence et une complémentarité par rapport aux autres sources de financement. Il sert aussi de catalyseur pour d'autres ressources (multi ou bilatérales). Au cours de la CdP9, à Milan, des lignes directrices pour la gestion du fonds ont été arrêtées. Les principes énoncés recommandent des activités qui soient impulsées par les pays. Les actions prioritaires concernent notamment les mécanismes d'*adaptation* dans les domaines de : la gestion de l'eau, la gestion des terres, l'agriculture, la santé, le développement d'infrastructures, la protection des écosystèmes, la gestion des zones côtières, la prévention des catastrophes climatiques (inondations / sécheresses). Il reste à définir les modalités d'éligibilité des activités au titre des points (c) et (d).

1.3 *Le fonds pour les pays les moins avancés*

Ce fonds doit soutenir le programme de travail des pays les moins avancés, en particulier pour la préparation puis la mise en œuvre des programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA). Il est géré par le secrétariat du FEM. La CdP7 a adopté des lignes directrices initiales pour le *fonds pour les PMA*. Ces directives ont été complétées à la CdP9. Elles énoncent un certain nombre de principes tels que la nécessité d'activités impulsées par les pays et d'un accès rapide aux ressources financières, compte tenu du caractère urgent de la situation des PMA face aux *effets néfastes* du changement climatique. A l'issue de la CdP10, des consultations des représentants des PMA par le FEM seront effectuées de manière à ce que de nouvelles directives soient énoncées à la CdP11, portant notamment sur la mise en œuvre des PANA.

1.4 *Le fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto*

Ce fonds doit permettre de financer des programmes et des projets concrets d'adaptation pour assister les pays en développement qui deviendront parties au Protocole - à faire face aux effets négatifs du changement climatique, alors que le FEM finançait jusqu'alors seulement des études de vulnérabilité et des plans d'adaptation des pays Parties à la Convention. Il est aussi complémentaire du fonds spécial qui, sous la Convention, peut aussi financer l'*adaptation*.

Ce fonds sera abondé par des prélèvements à hauteur de 2 % de la valeur des URCE générés par les projets *MDP* et par d'autres financements, notamment des contributions volontaires des pays industrialisés. A ce titre, les Parties de l'annexe I – les pays industrialisés – qui ont l'intention de ratifier le Protocole sont invitées à fournir des ressources financières pour ce fonds. Il n'est pas exclu que ces contributions prennent la forme de parts de *quantités attribuées* ou d'autres crédits d'émissions.

Le *fonds d'adaptation* sera aussi géré par le FEM. L'entrée en vigueur du Protocole au 16 février 2005 devrait déclencher une discussion sur la mise en application de ce fonds qui n'a fait l'objet d'aucune discussion depuis CdP7.

1.5 *Les rapports annuels sur les contributions financières*

Au-delà de l'engagement existant à rendre compte de leurs actions, y compris pour ce qui concerne l'assistance financière et les transferts de technologies, à travers leurs *communications nationales*, les Parties de l'annexe II ont accepté

dans les accords de Marrakech de soumettre des rapports annuels sur les contributions financières dans le cadre de la Convention et du Protocole :

- les pays industrialisés visés à l'annexe II doivent chaque année faire un rapport sur leurs contributions financières – via le FEM, le fonds spécial, le *fonds pour les PMA* ainsi que des contributions bilatérales et multilatérales,
- les Parties visées à l'annexe I qui ont l'intention de ratifier le Protocole devront chaque année faire un rapport sur leurs contributions financières *au fonds pour l'adaptation* du Protocole.

1.6 La déclaration politique du 23 juillet 2001

Les accords de Bonn et de Marrakech ne comportent aucun objectif chiffré de contribution financière. Par une déclaration politique, en revanche, l'Union européenne (les 15 pays de l'époque et la Communauté européenne), le Canada, l'Islande, la Nouvelle Zélande, la Norvège et la Suisse, ont fortement réaffirmé – tout en invitant les autres Parties à faire de même – leur engagement à apporter un soutien financier aux pays en développement, conformément aux obligations sous la Convention ainsi que pour préparer l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto et pour un démarrage rapide du mécanisme pour un développement propre. Ces pays se sont déclarés prêts à contribuer à hauteur de 410 millions US\$ à partir de 2005, ce niveau faisant l'objet d'une revue en 2008. Pourront être comptabilisés dans ces financements :

- les contributions au FEM concernant les activités liées au climat,
- les financements bilatéraux et multilatéraux additionnels par rapport au niveau de financements lors de la déclaration,
- les contributions aux nouveaux fonds, le fonds spécial, le fonds PMA, et le fonds d'adaptation du Protocole,
- les financements qui proviendront du prélèvement de 2% sur le *MDP*.

La part de l'Union européenne à partir de 2005 est de 369 millions US\$/an. La part de la France est de 40,8 millions US\$/an (ce qui correspond à l'application du principe pollueur-payeur utilisant les émissions historiques de CO₂).

2. Les projets dans les pays en développement dans le cadre du *MDP*

Les pays industrialisés de l'annexe I peuvent réaliser des projets dans le cadre du *MDP* dans les pays en développement pour satisfaire à leurs obligations de

limitation ou de réduction des émissions. Ces projets doivent aider le pays hôte à parvenir à un développement durable et relèvent d'une participation volontaire approuvée par chacune des parties concernées. Seules les Parties au Protocole peuvent participer au *MDP*. Les Parties de l'annexe I doivent en plus respecter *certains critères d'éligibilité* (cf. « Mécanismes de flexibilité »). Le *MDP* est supervisé par un Conseil Exécutif, opérationnel depuis 2001 (des *projets MDP* peuvent donc être engagés et accrédités depuis cette date). Les accords de Marrakech font obligation aux pays hôtes de nommer une Autorité Nationale Désignée qui devient responsable de la validation du projet avant sa présentation au Conseil Exécutif.

Le Protocole ne mentionne pas explicitement les projets qui sont éligibles au *MDP*, cependant les accords de Marrakech ont précisé que les projets d'utilisation des terres, de changement d'affectation et de foresterie, autres que le boisement et le reboisement ne sont pas éligibles. Au cours de la CdP8, des modalités et procédures simplifiées ont été adoptées pour les activités de faible ampleur (projets de production énergétique inférieure à 15MW ; projets qui consomment moins de 15GWh/an ; projets qui émettent moins de 15ktCO₂/an). Les Parties peuvent financer les MDP via le *fonds d'affectation spéciale pour les actions complémentaires de la Convention*. Les accords de Bonn et de Marrakech n'excluent pas les projets nucléaires du MDP. Ils prévoient pourtant que les Parties de l'annexe I se doivent de s'abstenir d'utiliser les URCE générés par de tels projets pour respecter leurs engagements.

L'accord de Bonn et la décision sur le *MDP* adoptée à Marrakech prévoient que les financements publics utilisés pour le *MDP* ne doivent pas conduire à dévier l'aide publique actuelle au développement. Il n'est pas exclu, en revanche, que les dépenses d'accompagnement (hors investissements) et autres dépenses liées à des prospections pour mieux identifier et réaliser des projets MDP puissent être prises en compte.

A ce sujet, le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a décidé que si l'Etat récupère des crédits MDP (unités certifiées de réduction d'émissions) à travers son apport en APD, la valeur des crédits reçus par l'Etat sera comptabilisée comme un flux négatif de l'APD. Donc le MDP pourra constituer une source de financement additionnelle pour les pays en développement. Mais si l'Etat reçoit un crédit MDP (et il n'est pas obligé de le recevoir - il pourra également le céder au pays hôte) cela réduira la part de l'APD.

3. Les communications nationales des pays non-Annexe I

Même si les engagements des pays non Annexe I sont moins contraignants, ces pays sont tenus de fournir des communications nationales. Le mécanisme financier de la Convention apporte son soutien financier à cet exercice. Un groupe d'experts a été établi à Bonn pour assister ces pays dans l'établissement des communications. Des lignes directrices ont été établies à New Delhi lors de la CdP8, qui concernent notamment les 2èmes et 3èmes communications nationales (les premières ayant été désormais fournies pour la plupart des pays).

Il n'a pourtant été possible lors de la CdP10 de se mettre d'accord sur le calendrier de préparation des communications nationales futures.

4. Le transfert des technologies

L'article 4.5 de la Convention prévoit le soutien des pays développés aux transferts ou à l'accès à des technologies et à des savoir-faire écologiquement rationnels vers les pays en développement pour limiter la croissance des émissions ou pour l'adaptation aux changements climatiques. Les soutiens aux *transferts de technologies* peuvent se réaliser dans le cadre bilatéral, pour la France par exemple via le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), la coopération décentralisée etc., ou multilatéral, par exemple à travers des instances comme le secrétariat de la Convention, l'Initiative Technologie pour le Climat⁹ dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie, le FEM etc.

La décision adoptée à Marrakech a mis en place un cadre pour des actions visant à renforcer la mise en œuvre de l'article 4.5. Sont en particulier mis en place :

- Un groupe d'experts de 20 membres chargé de faire des recommandations pour la mise en œuvre des *transferts de technologies* plus propres ou de savoir-faire écologiquement rationnels – les membres initiaux ont été nommés à Marrakech,
- Un Centre d'information sur les technologies¹⁰ (TT :CLEAR)

A l'issue de la CdP10, le groupe d'experts a été chargé d'élaborer des recommandations pour la mise en œuvre du cadre de *transfert des technologies*, prenant notamment en compte l'intérêt des partenariats avec le secteur public et aussi avec le secteur privé. Ces recommandations seront évaluées à la CdP12.

⁹ *Clean Technology Initiative - CTI* -, en anglais.

¹⁰ *Technology clearing house* , en anglais, voir le site - <http://ttclear.unfccc.int>.

5. Le renforcement des capacités dans les pays en développement

La décision adoptée à Marrakech a posé un cadre pour *le renforcement de capacités*, pour permettre aux pays en développement de mieux remplir leurs obligations sous la Convention. Pour améliorer coordination et efficacité, le cadre identifie un champ général pour les activités de renforcement de capacités et prévoit que les pays en développement concernés doivent identifier leurs propres besoins, choix et priorités, promouvoir la coopération sud-sud et la participation d'autres partenaires, dont les pouvoirs publics, les organisations nationales et internationales, la société civile et le secteur privé. Les parties de l'annexe II doivent assister les pays en développement dans la mise en œuvre des activités de *renforcement des capacités*, notamment en fournissant des ressources financières et techniques ; le FEM doit y jouer un rôle clef. Enfin le cadre reconnaît les besoins spécifiques des pays les moins avancés et leur accorde une priorité spéciale.

La CdP10 a procédé à un examen de la mise en œuvre du cadre pour le *renforcement des capacités* dans les pays en développement. Par la suite, de tels examens auront lieu tous les cinq ans. Sur la base de cet examen, de nouvelles directives ont été adoptées, recommandant la prise en compte de facteurs clés pour améliorer l'efficacité du cadre de *renforcement des capacités* tels que la disponibilité des ressources financières ; la multiplicité des approches possibles ; la nécessaire harmonisation du soutien des bailleurs de fonds ; la durabilité des actions ; etc.

6. L'adaptation aux changements climatiques

Des actions d'adaptation aux changements climatiques devront être soutenues par le FEM, *le fonds spécial pour le changement climatique* et d'autres financements bilatéraux ou multilatéraux. Le fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto financera des actions concrètes d'adaptation. Les pays de l'Annexe II sont fortement encouragés à financer des actions pour l'adaptation.

A la CdP10, le programme de travail de Buenos Aires relatif à *l'adaptation aux changements climatiques et aux mesures de riposte* a été adopté. Il souligne notamment l'importance de réaliser une évaluation complète avant la mise en place des activités d'adaptation. La première étape consiste donc à augmenter et améliorer les systèmes de collecte, de partage et de diffusion des

données et des informations. En parallèle, il est demandé au FEM d'augmenter son soutien aux pays non annexe I, pour élaborer leurs stratégies d'adaptation.

7. Mesures de riposte

Les accords de Bonn et de Marrakech ont adopté des principes concernant l'impact des *mesures de riposte*, en particulier des règles acceptables pour les pays développés concernant la communication d'informations, et la priorité à donner à certaines actions, y compris le développement technologique, la recherche, et l'assistance avec la diversification économique. En particulier, la décision sur l'article 3.14 du Protocole prévoit que :

- La Conférence des Parties recommande à la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties au Protocole (CdP/RdP) que les pays de l'annexe I remplissent leurs obligations de limitation ou de réduction des émissions sous le Protocole en cherchant à minimiser les effets sociaux, environnementaux et économiques néfastes pour les pays en développement, en particulier pour ceux particulièrement vulnérables identifiés sous l'article 4.8 et pour les PMA.
- Les pays de l'annexe I devront communiquer, en sus de leur rapport national d'inventaire, des informations sur la démarche qu'ils suivent à cette fin suivant des méthodes qui seront précisées à l'occasion d'un atelier qui sera organisé à cet effet.
- Les informations relatives à cette question pourront être examinées par la branche facilitatrice du Comité d'Observance (cf. « Observance »).

Deux réunions seront tenues avant la CdP13, l'une sur les outils et méthodes permettant de maîtriser les impacts des mesures de riposte ; l'autre sur la diversification économique et l'investissement privé, afin de déterminer les futures actions à mener.

8. Les actions concernant les pays les moins avancés

Outre l'attention spéciale portée aux besoins des PMA par la décision sur le *renforcement des capacités*, les accords de Bonn et de Marrakech ont identifié des mesures spécifiques concernant l'assistance aux PMA, notamment :

- l'adoption de lignes directrices pour la préparation des programmes d'action nationaux d'adaptation – PANA,

- la mise en place d'un groupe d'experts sur les PMA (Least Developed Countries Expert Group – LEG), en assurant ses liens avec le groupe d'experts existant sur les *communications nationales* des pays non-Annexe I. les Pays Annexe II sont invités à financer ce groupe d'expert. Son mandat est de conseiller les PMA pour l'établissement de leurs PANA et rendre compte au Secrétariat des difficultés rencontrées lors de l'établissement de ces programmes,
- l'adoption de lignes directrices initiales relatives à la gestion du *fonds pour les PMA*, complétées au cours des CdP suivantes.

Implications et calendrier à venir

Le Programme de travail de Buenos Aires sur l'adaptation aux changements climatiques et aux mesures de riposte adopté par la CdP10 prévoit plusieurs activités :

- La tenue de plusieurs ateliers ou réunions de groupes d'experts sur les impacts des changements climatiques ou sur les mesures de riposte.
- L'établissement d'un programme de travail sur cinq ans au sein de l'OSCST sur l'adaptation aux changements climatiques.

Se poursuivront en 2005 les discussions sur le Fonds spécial sur les changements climatiques, en particulier pour rendre opérationnels les dispositifs sur les actions d'atténuation et de diversification économique, ainsi que sur le Fonds pour les PMA, notamment sur le financement de la mise en oeuvre des PANA. En parallèle, les négociations pour la 4e reconstitution du FEM débiteront en 2005.

La déclaration politique de Bonn sur le financement de la lutte contre les changements climatiques dans les PED s'appliquera à partir de 2005.

D'autres sujets seront poursuivis en 2005, notamment la revue du cadre sur le renforcement des capacités, et les négociations (non abouties à Buenos Aires) sur la fréquence de préparation des communications nationales des pays non annexe I.

Que disent la Convention et le Protocole ?

Mettre en œuvre des politiques publiques de lutte contre le changement climatique exige de faire face à deux difficultés majeures :

- La prise en compte, tout d'abord, des conséquences économiques et sociales du changement climatique. Quand bien même le phénomène semble établi dans son expression physique par les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – GIEC - (élévation des températures, fonte de la calotte glaciaire, relèvement du niveau des mers ...), il reste largement à évaluer en termes d'impacts pour les États, et plus largement pour l'ensemble des acteurs.
- La décision, ensuite, de l'intensité de l'effort à fournir à l'échelon national pour endiguer le phénomène, et des choix à opérer en matière de politiques nationales. Pour les pays européens, ce choix concerne également les politiques à mener sur le plan communautaire.

Confrontées à ce problème, les Parties se sont prononcées fin 1997 à Kyoto pour des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre – GES - en termes absolus pour les pays industrialisés¹¹ (Parties à l'annexe I de la Convention avec des objectifs inscrits à l'annexe B du Protocole). Implicitement, dès lors que la logique économique était prise en compte, ce choix impliquait que soient

¹¹ Il existe parfois une certaine confusion entre les termes « pays industrialisés », « parties à l'annexe I » et « parties à l'annexe B ». Strictement, les engagements de Kyoto s'appliquent aux pays industrialisés qui sont visés l'annexe I de la Convention (soit qu'il sont listés dans l'annexe I à la Convention, soit les pays qui ont accepté volontairement la prise d'engagements au titre de l'article 4.2(g) de la Convention). Les objectifs que doivent respecter ces pays sont inscrits à l'annexe B du protocole. Le terme « parties à l'annexe B » n'est utilisé que dans l'article 17 du Protocole pour souligner que le recours à l'échange de permis n'est possible disponible qu'aux seules parties disposant d'un objectif. Deux parties à l'annexe I (Biélorussie, Turquie) ne figurent pas à l'annexe B du protocole parce qu'elles n'avaient pas ratifié la Convention lors de la CdP3 en 1997. Kazakhstan a invoqué l'article 4.8(g) de la Convention lors de la CdP7 et sera donc traité en tant que partie à l'annexe I pour le Protocole, mais il ne dispose pas encore d'objectif quantifié à l'annexe B au Protocole. Ce document utilise le terme « parties à l'annexe I ».

recherchés les moyens de réduction des émissions les moins « coûteux » en termes de progrès et de croissance économique, tant pour les pays industrialisés (dès 2008-2012, lors de la première période d'engagement) que pour les pays en développement – PED - (dans la perspective d'un développement durable et d'actions ultérieures).

C'est dans cet esprit que le Protocole prévoit la mise en œuvre de *trois mécanismes de flexibilité* permettant d'optimiser à l'échelle internationale l'efficacité économique des politiques nationales de lutte contre le changement climatique.

Les deux premiers mécanismes relèvent d'une logique de projets : article 6 sur la *mise en oeuvre conjointe (MOC)*¹², et l'article 12 sur le *mécanisme de développement propre – (MDP)*¹³. L'article 17 vise quant à lui la mise en place *d'un système international d'échange de crédits d'émission*¹⁴ ; il s'inspire très directement de l'expérience conduite aux Etats-Unis pour lutter contre les émissions de SO₂.

1. Pour les deux « *mécanismes de projets* », il s'agit de favoriser les investissements directs à l'étranger réalisés par des Parties de l'Annexe I¹⁵ permettant de limiter les émissions de GES en recourant à des solutions (organisationnelles, financières, logistiques, technologiques¹⁶...) qui, en l'absence d'objectifs de réduction ou de limitation d'émissions de GES, n'auraient pas été retenues.

Dans le cadre des articles 6 et 12, une entreprise relevant d'un pays Annexe I qui décide d'investir à l'étranger en prenant en considération, dans son projet d'investissement, les émissions de GES associées à ce projet, pourra se voir « créditer », après négociation avec le pays d'accueil de l'investissement, d'un certain montant de tonnes d'équivalent CO₂ « évitées », grâce au projet qu'elle réalise.

¹² *Joint Implementation – JI* -, en anglais.

¹³ *Clean Development Mechanism – CDM* -, en anglais.

¹⁴ *International Emissions Trading*, en anglais.

¹⁵ Soit au travers d'entreprises, encore appelées *entités légales*, soit par l'Etat lui-même, soit par les deux, cf.infra.

¹⁶ Par exemple en utilisant des solutions alternatives en termes de « process » industriels, d'énergies (renouvelables), des solutions innovantes en termes de montages financiers, organisationnels, logistiques...

Se pose évidemment le problème des « scénarios de référence¹⁷ », qui reste l'un des points techniques majeurs du travail depuis Marrakech.

Rappelons que :

- Les dispositions de l'article 6 (MOC) concernent les projets réalisés dans une Partie à l'Annexe I par des investisseurs relevant de Parties à l'Annexe I. Les « crédits » générés par la réalisation de ces projets, appelés *unités de réduction des émissions – URE*¹⁸ - viennent, pour chacune des périodes d'engagement, en déduction de l'allocation initiale de « quotas » d'émission du pays d'accueil : il n'y a donc pas de création nette de droit d'émettre supplémentaires pour les pays Annexe I.
- Les dispositions de l'article 12 (MDP) s'appliquent quant à elles aux projets effectués par des entreprises relevant juridiquement de pays de l'Annexe I dans des pays « non-annexe I », c'est à dire pour l'essentiel les pays en développement. Les projets éligibles doivent respecter les priorités du pays d'accueil en matière de développement durable. Ils nécessitent une étude d'impact et font l'objet d'une consultation du public. Les crédits qu'ils génèrent, appelés *unités de réduction certifiée des émissions – URCE*¹⁹ - sont calculés et certifiés par un auditeur externe. Ils ne sont officiellement « émis » qu'après approbation du projet par le *Comité Exécutif* du MDP, le texte du Protocole prévoyant par ailleurs qu'une partie²⁰ de ces crédits est prélevée afin d'alimenter un fonds destiné à financer des actions d'adaptation dans les PED (cf. « Pays en développement ») et d'assurer l'autofinancement du système. Il y a donc création nette de droits d'émettre supplémentaires pour les pays Annexe I compensés par des réductions d'émissions dans des pays non Annexe I.

2. Le *système d'échange international de crédits d'émission* s'effectue entre Parties de l'annexe I avec un objectif inscrit à l'annexe B du protocole. L'article 17 du Protocole précise que le recours à ce mécanisme d'échange doit revêtir un caractère de « *supplémentarité* » par rapport aux actions domestiques que doit entreprendre chacune des Parties de l'Annexe I.

¹⁷ *Baselines*, en anglais.

¹⁸ *Emission Reduction Units – ERUs* -, en anglais.

¹⁹ *Certified Emission Reductions - CERs* -, en anglais.

²⁰ *Share of proceeds*, en anglais fixé à 2%.

Les enjeux

Jusqu'aux accords de Bonn et Marrakech, les négociations relatives à la mise en œuvre des trois mécanismes s'étaient cristallisées autour de plusieurs thèmes de nature à la fois politique et technique :

- La notion de « *supplémentarité* » concerne l'importance, relativement aux efforts domestiques, que le recours aux mécanismes devait représenter pour les pays de l'Annexe I dans la réalisation de leurs objectifs de réduction d'émissions de GES.
- S'agissant des trois mécanismes considérés globalement, il fallait également trouver un accord sur les *critères d'éligibilité* que devait respecter une Partie pour être autorisée à y recourir.
- S'agissant des deux mécanismes de projets, les principaux points de désaccord portaient d'une part sur le rôle, la composition et les compétences respectives des conseils les supervisant, d'autre part sur les méthodes de vérification/certification, auxquelles se rattachait pour partie le problème spécifique de la prise en compte des projets reposant sur les puits de séquestration de carbone pour le MDP.
- Au titre enfin du système international d'échanges de crédits d'émission, se posaient les problèmes du caractère « fongible » ou non des divers types de crédits résultant de la mise en œuvre du Protocole (ceux relevant des quantités attribuées aux Parties au titre de leur allocation initiale²¹ et ceux dégagés par les projets) ainsi que, par ailleurs, de la possibilité de les reporter d'une période d'engagement à l'autre²².
- Des discussions sur les moyens d'éviter une survente volontaire (i.e. un pays qui vendrait toute sa quantité attribuée et sortirait ensuite du protocole) ont tourné autour de la responsabilité vendeur / acheteur / mixte.

Les accords de Bonn et Marrakech

Les deux négociations qui se sont déroulées en 2001 à Bonn (CdP6-bis) puis Marrakech (CdP7) ont permis des progrès notables dans l'émergence d'un

²¹ *Assigned Amounts*, en anglais.

²² *Banking*, en anglais.

consensus international pour la mise en œuvre des mécanismes prévus par le Protocole.

Les sujets d'ordre général qui faisaient l'objet d'approches divergentes entre Union Européenne et Groupe de l'Ombrelle, tout d'abord, ont pour l'essentiel trouvé des solutions, qu'il s'agisse de la *supplémentarité* (solution sémantique formelle), ou des critères d'éligibilité : outre le fait d'avoir ratifié le Protocole, le pays « investisseur » et le pays d'accueil de l'investissement doivent avoir mis en place un registre national de leurs émissions de GES et fourni au Secrétariat de la Convention un *inventaire* annuel de ses émissions ayant subi avec succès un processus d'évaluation..

De même, les questions de nature institutionnelle ont reçu des réponses opérationnelles. C'est ainsi, notamment, que la question de la composition des comités des deux *mécanismes - projets* a été résolue : une majorité de membres (6 sur 10) issus de pays Annexe I pour le *Comité de surveillance* de la *MOC* (ce conseil n'étant compétent que pour les projets *MOC* « 2^{ème} voie » - cf. infra), une majorité de membres (toujours 6 sur 10) issus de pays non-Annexe I au *Comité Exécutif du MDP*.

Nombre de problèmes plus techniques ont également trouvé des éléments de solution :

- S'agissant de la mise en œuvre de l'article 6 (*MOC*), les accords de Bonn et de Marrakech ont ouvert deux voies différentes, selon que le pays satisfait ou non aux critères d'éligibilité aux mécanismes.

La première voie s'applique dans le cas où les deux Parties sont en conformité avec les obligations découlant des articles 5, 7 et 8 ; elle s'assimile à une négociation d'État à État, dès lors que les crédits – UREs - viennent en décompte des quantités attribuées initialement au pays hôte de l'investissement.

La *seconde voie* s'applique si l'une des Parties n'est pas en conformité avec les articles 5, 7 et 8 ; l'instruction du projet suit le même processus que celui décidé pour la mise en œuvre du *MDP*. En effet cette seconde voie impose qu'un auditeur indépendant intervienne pour valider le projet, déterminer le nombre de crédits qu'il est susceptible de produire, et s'assurer ultérieurement de la réalité des émissions évitées. Par rapport à la *première voie*, les termes de la négociation entre États sont modifiés, puisque l'attribution des crédits

générés par le projet relève dans ce cas de la compétence du Comité de Surveillance de la *MOC*.

- En ce qui concerne le *MDP*, les accords de Bonn et Marrakech ouvrent la voie à une mise en œuvre anticipée (c'est - à - dire avant 2008) pour tout projet initié après 2000 et validé (par le secrétariat de la Convention et le *Comité exécutif* du *MDP* élu à Marrakech) comme projet *MDP* avant 2005 ; les crédits obtenus au travers de ces projets pourront être utilisés pour satisfaire aux obligations de la première période d'engagement ;

S'appuyant essentiellement sur des ressources privées, le financement de projets *MDP* pourra cependant être aussi assuré, pour tout ou partie, par des ressources publiques. Dans ce cas, il conviendra que le pays y ayant recours démontre le caractère « additionnel » de ce financement par rapport aux efforts entrepris dans le cadre de sa politique courante d'aide au développement.

- En ce qui concerne la mise en œuvre du troisième *mécanisme* prévu par le Protocole (art. 17), c'est à dire l'échange de « tonnes équivalent CO₂ » entre les Parties et entre les entités légales qui seront autorisées par les Etats à participer à ce marché, le futur cadre est désormais bien établi :

- Les accords de Bonn et de Marrakech confirment, après d'après discussions, les différents types de crédits qui pourront être échangés sur le même marché : les unités de réduction des émissions (URE), les unités de réduction certifiée des émissions (URCE), et les unités de quantités attribuées (UQA).
- Ces unités ne sont pas tout à fait équivalentes car si les quantités d'unités attribuées peuvent être librement *reportées* d'une période d'engagement à l'autre²³, les URE et les URCE ne pourront l'être que dans la limite de 2,5% des quantités initialement attribuées et les URCE ne pourront pas l'être. Ces limites ne devraient cependant pas avoir d'incidence significative sur la liquidité du futur marché.
- Enfin, dans le but de prévenir les risques de « survente » par l'une des Parties, un mécanisme de maintien permanent, à un niveau prédéfini (90% du montant de l'allocation initiale ou cinq fois le montant du plus récent inventaire de la Partie), de la quantité de crédits détenus dans son registre national par une Partie, a été adopté à Bonn et confirmé à

²³ Une limite est cependant introduite pour les URCE et les URE : ceux-ci ne peuvent faire l'objet de report que dans la limite de 2,5% de l'allocation initiale du pays concerné.

Marrakech²⁴. La mise en place d'un outil informatique²⁵ permettra de « bloquer » les transactions qui compromettraient le respect de ces ratios.

Les accords de New Delhi, Milan et Buenos Aires

- La CdP8, à New Delhi, a adopté des directives au Conseil exécutif du MDP sur les activités de projets de faible ampleur. La possibilité de développer des « petits projets » devant permettre la plus large diffusion du MDP au sein des PED, notamment pour les projets a priori déconnectés de logiques industrielles. Les petits projets doivent répondre aux critères techniques suivants : puissance installée inférieure à 15 MW pour les énergies renouvelables, économies d'énergie inférieures à 15 Gwh/an pour les projets d'économies d'énergie, réduction d'émissions de GES plafonnées à 15 000 teqCO₂/an. Ces projets bénéficient de dispositions visant à réduire les coûts de transaction : les informations à fournir sur les projets sont réduites, les méthodes à appliquer et les plans de surveillance sont simplifiées, les activités de projets peuvent être regroupées dans un portefeuille de projets.
- Les projets MDP visant l'augmentation des stocks de carbone par les « puits » sont limités, pour la première période d'engagement, aux boisements et reboisements conduisant à un changement d'affectation des terres au sens de l'article 3.3 du Protocole. La CdP9, à Milan, a élaboré les modalités et procédures de prise en compte de ces activités. En particulier, elle a créé deux nouveaux type de crédits : les URCE-T (URCE temporaire) qui expirent à la fin de la période d'engagement suivant celle au cours de laquelle ils ont été délivrés et les URCE-LD (URCE de longue durée) qui expirent à la fin de la période de comptabilisation, de l'activité de boisement ou de reboisement pour laquelle ils ont été délivrés, sous réserve d'une revalidation périodique (tous les 5 ans). Ces deux types de crédits permettent de prendre en compte le caractère temporaire des activités de séquestration : après expiration, ces crédits doivent être remplacés par d'autres crédits temporaires ou non.
- Enfin, la CdP10, à Buenos Aires, a complété la décision sur les « puits » en élaborant les modalités et procédures simplifiées pour les activités de boisement et de reboisement de faible ampleur (activités séquestrant au plus 8ktCO₂/an et mises en œuvre par des communautés ou des particuliers à faible revenu), sur le modèle de la démarche adoptée dans le secteur énergétique.

²⁴ *Commitment Period Reserve – CPR*, en anglais.

²⁵ *Transaction log*, en anglais.

Le travail du Conseil Exécutif du MDP et de son panel méthodologique

Au premier janvier 2005, le *Comité Exécutif du MDP* a approuvé 19 méthodologies et 2 méthodologies consolidées. Ces méthodologies portent sur des projets très divers : incinération du HFC23, récupération du gaz des décharges, énergies renouvelables... 2 projets ont été enregistrés par le Conseil exécutif : un projet portant sur la récupération du gaz des décharges et un petit projet hydroélectrique.

Implications et calendrier à venir

Les prochaines étapes du travail à effectuer à l'échelle de la communauté internationale concernent principalement la mise en œuvre de la MOC : il reste en effet à élire à la COP/MOP 1 les membres du futur *Comité de Surveillance*. Il est surtout essentiel, tant dans le cadre du *MDP* que dans celui de la *MOC deuxième voie*, que continuent à être développés les *scénarios de référence* auxquels auront recours les promoteurs de projets, condition du succès de ces mécanismes, tant d'un point de vue économique qu'en termes d'efficacité environnementale.

UTILISATION DES TERRES, CHANGEMENTS D'AFFECTION DES TERRES ET FORESTERIE (UTCF)

Que dit le Protocole ?

Les activités relatives à l'utilisation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie (UTCF) sont traitées sous les articles 3.3, 3.4 et 3.7 du Protocole pour les mesures nationales, sous les articles 6 et 12 pour les activités à l'étranger à travers les mécanismes de projets, ainsi que sous les articles 5, 7 et 8 pour les aspects méthodologiques.

L'article 3.3 concerne les "boisements", "reboisements" et "déboisements" directement dus à l'homme depuis 1990. L'article 3.4 traite des autres activités UTCF dues à l'homme ; il s'applique à partir de la deuxième période d'engagement, mais une Partie peut l'appliquer dès la première période d'engagement pour autant que les activités concernées aient eu lieu depuis 1990. Sous ces deux articles, on comptabilise les émissions / absorptions de gaz à effet de serre pendant chaque période d'engagement. L'article 3.7 indique comment tenir compte de ces activités pour l'année de référence afin d'élaborer l'allocation initiale de permis.

Les enjeux

Pour rendre l'article 3.3 opérationnel, il convenait de préciser la définition d'un certain nombre de termes (forêt, déboisement, etc.). L'article 3.4 et en particulier la prise en compte de l'activité de gestion forestière a été un objet de discussions important : en fonction de l'échelle à laquelle la séquestration de carbone par les forêts était prise en compte, les engagements de Kyoto pouvaient devenir insurmontables ou insignifiants. L'éligibilité des projets forestiers au Mécanisme de Développement Propre a également été largement débattue.

Afin de clarifier le débat et comprendre les implications des différentes options, l'Organe subsidiaire scientifique et technique de la Convention avait demandé au GIEC un rapport spécial sur l'UTCF qui est paru en mai 2000.

Les accords de Bonn et Marrakech

Article 3.3

La définition de la forêt élaborée par l'Organisation Alimentaire et Agricole* (OAA*) est retenue, avec toutefois une certaine souplesse dans le choix des paramètres pour refléter les circonstances particulières des différents pays. Boisements, reboisements et déboisements doivent s'entendre au sens de changements artificiels d'utilisation des terres, ils n'incluent donc pas la régénération après récolte en forêt, ainsi que les boisements naturels après déprise agricole. De même, une coupe rase n'est pas assimilée à un déboisement si la forêt se reconstitue.

Ces définitions ont notamment pour effet de fournir un résultat négatif pour certains pays, même ceux dans lesquels la surface forestière et le stock total de carbone dans les forêts du pays augmentent. Il a donc été décidé que les pays pourront compenser leurs éventuels débits sous l'article 3.3 en créditant les quantités correspondantes sous l'article 3.4, pour autant que l'absorption nette de carbone par les forêts gérées le permette et à concurrence de 9 millions de tonnes de carbone par an (MtC/an).

Article 3.4

Les activités en forêts :

- Il a été admis que les effets des activités avant 1990 de fertilisation par augmentation de la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère et par les dépôts indirects d'azote ne doivent pas être prises en compte. Dans la pratique, si l'on sait mesurer la croissance des forêts, il est extrêmement difficile d'identifier la part de cette croissance due aux activités humaines depuis 1990. On pouvait a priori considérer soit toutes les activités définies de manière étroite, mais susceptibles de se superposer dans une même parcelle, soit la gestion forestière comme une activité au sens large. C'est cette dernière approche qui a été retenue pour la première période d'engagement; et des abattements forfaitaires permettront de tenir compte des effets indirects mentionnés. La comptabilisation de l'absorption de carbone par les forêts gérées au delà de la compensation des débits de l'article 3.3 est donc plafonnée à une certaine valeur définie pour chaque pays de l'annexe I sur la base des données prévisionnelles d'absorption par les forêts gérées. Pour certains pays, des aménagements par rapport à la formule générale ont été

faits pour tenir compte de circonstances particulières. Le plafond attribué à la France est de 0,88 MtC/an. Voir le tableau à l'annexe

Les activités hors forêts :

- D'autres activités contribuant à accroître les stocks de carbone dans l'espace rural ont été retenues : conservation des sols agricoles (zéro labour), conservation des sols en pâturage et réinstallation de végétation (réhabilitation des terrains en montagne, réintroduction des haies bocagères, etc.). La prise en compte de ces activités n'est pas plafonnée mais soumise à une comptabilisation différente : l'approche « net net » qui consiste à déduire l'effet de ces activités en 1990 de leur effet pendant la période d'engagement. Chaque Partie devra décider avant 2008 les « activités » qu'elle souhaite retenir sous l'article 3.4.

Autres décisions concernant les activités UTCF dans les pays de l'annexe I

- Les règles comptables retenues ne valent que pour la première période d'engagement.
- L'unité de résolution spatiale pour la définition des terrains soumis aux activités ne doit pas dépasser un hectare.
- Les terrains soumis aux activités doivent être identifiables.
- Dès qu'un terrain est pris en compte dans la comptabilité du Protocole de Kyoto, il doit continuer à être pris en compte dans les périodes d'engagement suivantes.
- L'inventaire ne doit pas seulement prendre en compte l'absorption de CO₂, mesuré par l'augmentation de stock de carbone, mais aussi les émissions des autres gaz à effet de serre.
- L'inventaire doit tenir compte du stock de carbone non seulement dans la biomasse sur pied, mais aussi dans les racines, la biomasse morte et la matière organique des sols.

Les activités UTCF dans les mécanismes de projet du protocole

La comptabilisation des activités entreprises dans le cadre de la mise en oeuvre conjointe (article 6 du Protocole) répond aux règles des articles 3.3 et 3.4, les crédits en résultant étant ensuite transférés du registre du pays hôte vers le registre du pays investisseur.

Dans le mécanisme de développement propre (article 12 du Protocole), les seules activités UTCF éligibles dès la première période d'engagement sont les boisements et les reboisements. Les activités de lutte contre la déforestation et d'amélioration de la séquestration de carbone sur les terrains agricoles ne sont donc pas éligibles. Toutefois, les projets de promotion de la biomasse-énergie restent éligibles dans la mesure où ils répondent à la logique de réduction des émissions de carbone fossile, pour autant que la ressource soit gérée de manière durable et puisse se renouveler.

Le recours aux crédits résultant d'activités de boisement et reboisement dans le Mécanisme de Développement Propre est plafonné au cours de la première période d'engagement pour les pays de l'annexe I à 1% de leurs émissions de 1990 (soit 1,5 MtC/an pour la France).

Le recours aux activités UTCF pour la première période d'engagement

Le tableau à l'annexe synthétise les prévisions des crédits auxquels peuvent donner lieu les activités UTCF pour la première période d'engagement suite aux Accords de Bonn et Marrakech

Les accords de Milan et de Buenos Aires

Les CdP9 (Milan) et CdP10 (Buenos Aires) ont permis de finaliser le dispositif UTCF pour la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008 – 2012) :

Concernant les articles 3.3 et 3.4 :

Les Etats se sont mis d'accord sur l'utilisation du Guide des bonnes pratiques présenté par le GIEC en 2003 aux fins d'établissement des inventaires de gaz à effet de serre du secteur UTCF au titre de la Convention et de l'application des articles 3.3 et 3.4 (Première période d'engagement du Protocole de Kyoto).

Concernant les projets forestiers dans le Mécanisme de Développement Propre :

Les modalités et procédures de mise en œuvre des projets de boisement et reboisement dans le cadre du Mécanisme de Développement Propre ont été finalisées lors de la CdP9, en décembre 2003 à Milan (Décision 19/CP.9).

Les questions relatives au traitement du risque de non-permanence, à l'additionnalité, au scénario de référence, aux incertitudes et aux impacts socio-économiques et environnementaux (dont impact sur la biodiversité) ont notamment été résolues.

Deux modalités sont retenues pour la période de comptabilisation d'une activité de boisement/reboisement : elle peut être soit d'une durée de 30 ans non renouvelable, soit d'une durée de 20 ans, renouvelable deux fois sous réserve d'une actualisation du scénario de référence à chaque échéance.

La décision de Milan crée par ailleurs deux nouveaux types de crédits permettant de prendre en compte le caractère temporaire des activités de séquestration :

- les URCE-T (URCE temporaire) qui expirent à la fin de la période d'engagement suivant celle au cours de laquelle elles ont été délivrées.
- les URCE-LD (URCE de longue durée) qui expirent à la fin de la période de comptabilisation de l'activité de boisement/reboisement pour laquelle elles ont été délivrées, sous réserve toutefois d'une revalidation périodique (tous les 5 ans) par l'entité opérationnelle désignée.

Après expiration, ces crédits doivent être remplacés par d'autres crédits, temporaires ou non.

Enfin, la décision de Milan instaure un dispositif d'évaluation du bien-fondé environnemental et social du projet (accord du pays hôte, études d'impact et concertation avec les acteurs locaux).

A l'instar des autres projets MDP, la validation des méthodologies de calcul des absorptions de gaz à effet de serre réalisées par l'activité de boisement/reboisement est confiée au Conseil Exécutif du MDP.

Sur le modèle de la démarche adoptée dans le secteur énergétique, des modalités de mise en œuvre simplifiées et des mesures destinées à l'émergence de projets forestiers de faible ampleur ont été élaborées lors de la CdP10 (Buenos Aires).

Les activités de boisement /reboisement de faible ampleur sont définies comme des activités séquestrant au plus 8ktCO₂ par an et mises en œuvre par des communautés ou des particuliers à faible revenu (selon la définition arrêtée par le pays hôte).

Les simplifications des modalités de mise en œuvre portent essentiellement sur les méthodes de détermination du niveau de référence, le plan de surveillance et l'étude consacrée aux fuites.

Les petits projets forestiers sont exemptés de la participation au fonds d'adaptation et bénéficieront de frais d'enregistrement réduits. Ils peuvent être regroupés dans un portefeuille de projets sous réserve que la taille du portefeuille n'excède pas le seuil de 8 ktCO₂ séquestrées par an.

Calendrier à venir :

Les négociations se poursuivront en 2005 sur la prise en compte de la séquestration du carbone dans les produits bois et les règles de comptabilisation des activités UTCF dans le régime post-2012.

Ces deux thèmes ne figurent pas parmi ceux traités par les accords de Marrakech.

Education, formation, sensibilisation du public

La CdP8 a adopté le Programme de travail de New Delhi²⁶ sur la mise en oeuvre de l'article 6 de la Convention sur l'éducation, la formation et la sensibilisation du public. Le programme comporte : une liste d'activités qui peuvent être entreprises sur le plan national pour renforcer les programmes d'éducation sur le climat et pour améliorer la diffusion d'informations ainsi que des actions pour faciliter les partenariats et des activités en réseau, y compris sur le plan régional ou international.

Des travaux se poursuivent, notamment sur la mise au point d'une plate-forme électronique d'échange sur l'article 6. Un examen approfondi du Programme de travail aura lieu en 2007.

Science

Suite aux travaux de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique sur les conséquences du troisième rapport d'évaluation du GIEC, la CdP9 a adopté une décision sur les aspects scientifiques, techniques et socioéconomique de l'un côté des incidences des changements climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques, de l'autre côté des mesures d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Dans un premier temps, des ateliers ont été organisés sur ces questions en 2004.

Le débat sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation a déjà informé la décision 1/CP.10 adoptée par la CdP10 qui prévoit l'établissement d'un programme de travail sur cinq ans au sein de l'OSCST sur l'adaptation.

L'OSCST devra rendre compte des travaux sur l'adaptation et sur l'atténuation à la CdP11 fin 2005.

²⁶ Décision 11/CP.8

Que disent la Convention et le Protocole ?

La Convention comprend plusieurs clauses relatives à l'examen des engagements des parties, en particulier :

- Article 4.2(d) – l'examen de l'adéquation des engagements des pays industrialisés.
 - Le premier examen de l'adéquation des engagements des pays industrialisés²⁷ a eu lieu lors de la CdP1 en 1995 à Berlin. Le résultat a été un constat d'insuffisance des engagements, et qu'il fallait les renforcer. Un processus a donc été lancé – le mandat de Berlin – qui a abouti deux ans plus tard en l'adoption du protocole de Kyoto lors de la COP3.
 - Le deuxième examen aurait dû avoir lieu lors de la CdP4 à Buenos Aires en 1998. Il s'est avéré impossible de clore l'examen à la CdP4 et ce point reste en suspens depuis lors
- Article 7.2(a) – La CdP examine périodiquement les obligations des parties et les arrangements institutionnels découlant de la Convention, en fonction de l'objectif de la Convention, de l'expérience acquise lors de son application et de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques. Ce point pourrait servir de base à un nouveau mandat pour les engagements futurs, et en particulier permettrait de regarder de près des actions non seulement des pays industrialisés, mais également des pays en développement.

Le Protocole également comprend plusieurs clauses de ce type :

- Article 3.9 – La considération des engagements des pays industrialisés pour la deuxième période d'engagements doit être entamée au plus tard en 2005. Cette référence est souvent citée comme la disposition centrale qui déclenchera les négociations futures.

²⁷ L'examen au titre de l'article 4.2 (d) des engagements des pays de l'annexe I qui se trouvent à l'article 4.2 (a) et (b) de la Convention.

- Article 9 - A l'instar de l'examen de la Convention par la CdP, la CdP/RdP examine périodiquement le protocole à la lumière des données scientifiques et des évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact. Ces examens sont d'ailleurs coordonnés avec ceux de la Convention au titre de l'article 7.2(a). Le premier examen devra avoir lieu lors de la CdP/RdP2 en 2006 en même temps que la CdP12.

Enjeux

L'entrée en vigueur du protocole au 16 février 2005 signifie que plus de 30 pays industrialisés seront légalement tenus de réduire ou de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et que le marché international du commerce de carbone deviendra une réalité. Pour les pays en développement, le mécanisme pour un développement propre passera d'une phase précoce de mise en œuvre à une phase véritablement opérationnelle, permettant de limiter les émissions et de promouvoir le développement durable dans ces pays.

Pourtant le Protocole de Kyoto ne constitue qu'une première étape dans la lutte contre les changements climatiques. Respecter l'objectif ultime de la Convention implique un renforcement des engagements déjà prévus pour les pays industrialisés, et l'association croissante des pays en développement, notamment les pays émergents.

Aucune décision n'a été prise concernant l'évolution future des engagements des Parties, ni du régime dans un sens plus large

La CdP10 a cependant décidé de l'organisation d'un séminaire en mai 2005 qui permettra un premier échange sur ces questions, sans pour autant ouvrir de négociations.



ANNEXES

1979 - Première conférence mondiale sur le climat. Organisée à Genève par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) : lancement d'un programme mondial de recherche, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et de l' « International Council of Scientific Unions ».

1988 - Création du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), placé sous l'égide du PNUE et de l'OMM.

1989 - Seconde conférence mondiale sur le climat. Elle réunit à La Haye 137 États plus la Communauté européenne, dont les 12 membres se sont alors engagés à stabiliser leurs émissions de CO₂ au niveau de 1990 en l'an 2000. La déclaration finale préconise l'instauration d'une convention internationale sur les changements climatiques.

1990 - Création d'un Comité intergouvernemental de négociations présidé par Jean Ripert. L'assemblée générale des Nations Unies crée un Comité intergouvernemental de négociations chargé d'élaborer une Convention - Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC, en anglais UNFCCC).

1991 - Création du Fonds pour l'environnement mondial, le FEM. Ce mécanisme financier est alimenté par des contributions volontaires des pays développés et a pour objet d'aider les pays en développement à s'attaquer aux grands problèmes d'environnement mondiaux, dont le réchauffement climatique et la biodiversité.

1992 – Convention - Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Signée à Rio de Janeiro en juin 1992 dans le cadre du Sommet de la Terre, elle constitue la pièce maîtresse de la lutte mondiale contre le changement climatique. Entrée en vigueur en mars 1994, son article 2 précise son objectif ultime : stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Les pays développés, les pays en transition vers une économie de marché et l'Union européenne, figurant à l'annexe I de la Convention, s'engagent à stabiliser leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici à l'an 2000 au niveau de leurs émissions en 1990. Les pays développés et la Communauté européenne figurant à l'annexe II de la Convention s'engagent à aider les pays en

développement pour respecter leurs engagements, notamment en fournissant des ressources financières et en facilitant les transferts de technologie.

1995 - Mandat de Berlin. En mars 1995, la première Conférence des Parties à la CCNUCC reconnaît la nécessité d'un renforcement des engagements des pays développés. Parallèlement à des objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), elle prévoit d'élaborer des politiques et mesures.

Deuxième rapport d'évaluation du GIEC. En décembre 1995, le deuxième rapport d'évaluation du GIEC confirme la responsabilité humaine dans le changement climatique et la nécessité d'une action préventive, en vertu du principe de précaution.

1997 - Troisième session de la Conférence des Parties - le Protocole de Kyoto. Renforcement de la réponse internationale à l'évolution du climat, le Protocole de Kyoto fixe des objectifs chiffrés, juridiquement contraignants, de réduction ou de limitation des émissions des GES des pays développés : globalement, 5,2% de réduction par rapport au niveau de 1990 à atteindre en moyenne au cours de la première période d'engagement, soit 2008 – 2012, et un objectif quantifié pour chaque pays. Le Protocole vise les 6 principaux gaz à effet de serre non concernés par le Protocole de Montréal. Il met l'accent sur les politiques et mesures nationales de réduction des émissions. Il ouvre la possibilité aux Parties qui réduisent les émissions dans d'autres pays d'être créditées d'une partie de ces réductions, à travers trois mécanismes dits de flexibilité : le Mécanisme de développement propre, la Mise en œuvre conjointe, et le Système international d'échange d'obligations de réduction (encore appelés droits ou crédits) d'émission.

1998 - Quatrième session de la Conférence des Parties : le Plan d'action de Buenos Aires. Un calendrier de travail avec, pour objectif final, la CdP6 de novembre 2000, prévoit l'élaboration progressive des règles de mise en œuvre du Protocole de Kyoto : le système d'observance ; le fonctionnement des échanges de crédits d'émission ; l'échange d'informations sur les politiques et mesures ; la coopération Nord-Sud.

1999 - Cinquième session de la Conférence des Parties à Bonn. Négociations sur le Plan d'action de Buenos Aires.

2000 - 13ème Réunion des Organes subsidiaires de l'UNFCCC à Lyon, lors de la Présidence française de l'Union européenne : conférence internationale préparatoire à celle de novembre (CdP6). Adoption de textes de négociations.

Novembre : Sixième session de la Conférence des Parties à La Haye.
Tentative non aboutie de réaliser le Plan d'action de Buenos Aires.

2001 - Deuxième partie de la sixième session de la Conférence des Parties à Bonn (juillet) et septième session à Marrakech (octobre-novembre) : Accords internationaux sur l'aboutissement du Plan d'action de Buenos Aires et sur les modalités d'application du Protocole de Kyoto – les Accords de Bonn et de Marrakech.

Troisième rapport d'évaluation du GIEC, précisant les mécanismes du changement de climat et le rôle des activités humaines dans le réchauffement observé sur le siècle écoulé.

2002 – Huitième session de la Conférence des Parties à New Delhi : achèvement de négociations techniques et adoption d'une déclaration politique, la déclaration de Delhi.

2003 – Neuvième session de la Conférence des Parties à Milan : 22 décisions techniques ont été adoptées, dont des accords sur les projets de boisement et de reboisement dans le MDP et sur les lignes directrices du nouveau fonds spécial pour les changements climatiques.

2004 – Dixième session de la Conférence des Parties à Buenos Aires : adoption de 19 décisions techniques ; en vue d'ouvrir le débat Post 2012, il a été aussi décidé de l'organisation par le Secrétariat de la Convention d'un séminaire d'experts gouvernementaux en mai 2005 à Bonn sur l'avenir du régime multilatéral Climat ; établissement du plan d'action de Buenos Aires sur l'adaptation aux changements climatiques et aux mesures de riposte.

2005 - 16 février : entrée en vigueur du Protocole de Kyoto.

A venir

2005 – Mai : Vingt-deuxième session des organes subsidiaires de la Convention et séminaire sur l'évolution future du régime multilatéral.

Novembre : Onzième session de la Conférence des Parties à la Convention et première session de la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties au Protocole.

B. L'APPENDICE A LA DECISION 11/CP.7 (L'« ANNEXE Z » DE L'ACCORD DE BONN)

	Mt C/yr
Allemagne	1,24
Australie	0,00
Autriche	0,63
Biélorussie	*
Belgique	0,03
Bulgarie	0,37
Canada	12,0
Croatie	0,265 **
Danemark	0,05
Espagne	0,67
Estonie	0,10
Fédération de Russie	33,0 ***
Finlande	0,16
France	0,88
Grèce	0,09
Hongrie	0,29
Irlande	0,05
Islande	0,00
Italie	0,18
Japon	13,00

Lettonie	0,34
Liechtenstein	0,01
Lituanie	0,28
Luxembourg	0,01
Monaco	0,00
Norvège	0,40
Nouvelle-Zélande	0,20
Pays-Bas	0,01
Pologne	0,82
Portugal	0,22
République tchèque	0,32
Roumanie	1,10
Royaume-Uni	0,37
Slovaquie	0,50
Slovénie	0,36
Suède	0,58
Suisse	0,50
Ukraine	1,11

** Aucun chiffre n'a été alloué à la Biélorussie qui n'a pas encore d'objectif quantifié au titre de l'annexe B du Protocole.*

*** L'allocation à la Croatie a été décidée par la décision 22/CP.9.*

**** Le chiffre original de 17,63 MtC/an a été remplacé par la décision 12/CP.7.*

Aucun chiffre n'a été alloué aux États Unis d'Amérique qui ne participent pas au Protocole de Kyoto.

C. TABLEAU SYNTHETISANT LE RECOURS

<i>Données en millions de tonnes de carbone par an</i>	<i>Emissions en 1990 (tous gaz à effet de serre)</i>	<i>Engagement de réduction des émissions</i>	<i>Article 3.3 (déboisements et reboisements)</i>
<i>France</i>	<i>150,9</i>	<i>0%</i>	<i>-1,7</i>
<i>Union Européenne</i>	<i>1157,4</i>	<i>8%</i>	<i>-1,3</i>
<i>Japon</i>	<i>334,5</i>	<i>6%</i>	<i>-0,7</i>
<i>Fédération de Russie</i>	<i>828,4</i>	<i>0%</i>	<i>-8,2</i>
<i>Reste de l'annexe I sans les USA</i>	<i>950,8</i>	<i>2,4%</i>	<i>3,3</i>
<i>Total Annexe I sans les USA</i>	<i>3271,0</i>	<i>4,1%</i>	<i>-6,8</i>

POSSIBLE AUX ACTIVITES UTCF

<i>Article 3.4</i> <i>Gestion forestière</i> <i>(compensation des débits de l'article 3.3)</i>	<i>Article 3.4</i> <i>Gestion forestière</i> <i>(au delà de la compensation)</i>	<i>Article 3.4</i> <i>Activités agricoles</i>	<i>Article 12</i> <i>Reboisements dans le MDP</i> <i>(plafond)</i>
1,7	0,9		1,5
1,3	5,2	0,3	11,6
0,7	13,0		3,3
8,2	33,0		8,3
4,4	18,7	6,8	9,5
16,7	69,9	7,1	32,7

D. GLOSSAIRE

Version française

Version anglaise

SIGLES

AND - Autorité nationale désignée	DNA - Designated national authority
CCNUCC - Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change
CdP - Conférence des Parties	COP - Conference of the Parties
CdP/RdP - Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties au Protocole	COP/MOP - Conference of the Parties acting as meeting to the Parties of the Protocol
FEM - Fonds pour l'Environnement Mondial	GEF - Global Environment Facility
FFEM - Fonds Français pour l'Environnement Mondial	
FSCC - Fond spécial changement climatique	SCCF - Special Climate Change Fund
GES - Gaz à effet de serre	GHG - Greenhouse Gases
G77 + Chine – Groupe de négociation des pays en développement	G77 and China
GIEC – Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat	IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change
ITC -Initiative technologie pour le climat	CTI - Climate Technology Initiative
MDP - Mécanisme pour un développement propre	CDM - Clean development mechanism
MOC - Mise en oeuvre conjointe	JI -Joint implementation

MOC - « 1ère et 2ème voie »	JI -« 1st and 2nd track »
OAA - Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation	FAO - Food and Agriculture Organisation
OSCST - Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique	SBSTA Subsidiary body for scientific and technological advice
OSME - Organe subsidiaire de mise en oeuvre	SBI - Subsidiary body for implementation
OPEP – Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole	OPEC - Organisation of Petroleum Exporting Countries
PED - Pays en développement	DC - Developing countries
PEM - Politiques et mesures	PMs ou PAMs - Policies and Measures
PANA – Programme d'action nationale d'adaptation	NAPA - National Adaptation Programme of Action
PMA -Pays les moins avancés	LDCs - Least Developed Countries
UTCF - Utilisation des terres, changements d'affectation des terres, et foresterie	LULUCF – Land Use, Land Use Changes and Forestry

UNITES DE REDUCTION

UA – Unité d'absorption	RMU – Removal Unit
URCE - Unité de réduction certifiée des émissions	CER – Certified Emission Reduction
URCE-LD- URCE de longue durée	ICER – Long-term CER
URCE-T – URCE temporaire	tCER –Temporary CER
URE - Unité de réduction des émissions	ERU - Emission Reduction Unit

EXPRESSIONS USUELLES

Centre d'information sur les technologies	Technology clearing house
Comité d'Observance	Compliance Committee
- Branche facilitatrice	- Facilitative branch
- Branche coercitive	- Enforcement branch
Comité exécutif du MDP	CDM Executive Committee
Comité de surveillance de la MOC	JI Supervisory Committee
Communication nationale	National communication
Conséquences néfastes	Adverse effects
Critères d'éligibilité	Eligibility criteria
Fonds d'adaptation sous le Protocole de Kyoto	Kyoto Protocol Adaptation Fund
Fonds pour les pays les moins avancés	Last Developed Countries Fund
Fonds spécial pour le changement climatique	Special Climate Change Fund
Fongibilité	Fungibility
Groupe de l'Ombrelle (Canada, États Unis, Japon, Fédération de Russie, Australie, Nouvelle Zélande, Norvège, Islande et Ukraine)	Umbrella Group
Inventaire	Inventory
Lignes directrices	Guidelines
Mécanismes de flexibilité	Flexibility mechanisms
Mécanisme de projets	Project-based mechanism
Mesures de riposte	Response measures
Plan d'action de Buenos Aires	Buenos Aires Action Plan
Plan d'action structurel d'Observance	Compliance action plan
Quantité attribuée	Assigned Amount

Renforcement des capacités	Capacity building
Scénario de référence	Baseline
Supplémentarité	Supplementarity
Système international d'échange de droits d'émission	International emissions trading
Système national d'inventaire	National inventory system
Système d'observance	Compliance System
Transfert de technologies	Technology transfer



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

*Ministère de l'Ecologie
et du Développement
Durable*

Délégation
Interministérielle au
Développement Durable

*Mission Interministérielle
de l'Effet de Serre*

20 avenue de Ségur, 75302 PARIS 07 SP

Tel. +33 (0)1 42 19.15.59 - Fax +33 (0)1 42.19.16.97

<http://www.effet-de-serre.gouv.fr>