

Bref historique des négociations internationales sur le changement climatique

ANNEXE

Table des matières

Annexe: Bref historique des négociations internationales sur le changement climatique	1
I. Les négociations associées au Protocole de Kyoto (1997-2012).....	1
II. L'avancée vers un Accord post-2020 applicable à toutes les Parties (2010-2015)	3
III. Adoption du premier accord universel sur le climat et négociations pour son opérationnalisation (2015-2018).....	6

Annexe : Bref historique des négociations internationales sur le changement climatique

La Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, engage les pays signataires (les Parties à la Convention) à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) à un niveau censé empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique¹. Les Parties à la CCNUCC sont divisées en trois groupes distincts, historiquement en application du principe de « responsabilités communes mais différenciées » :

- *Annexe I* – Liste de 41 Parties, incluant à l'époque, la Communauté Economique Européenne (CEE)², et rassemblant les pays développés et ceux en transition vers une économie de marché³ ;
- *Annexe II* – Liste de 24 Parties, incluant la CEE et regroupant les pays développés membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) visés à l'Annexe I, mais excluant les pays en transition vers une économie de marché⁴ ;
- Les « Parties non visées à l'Annexe I », essentiellement des pays en développement. Cela inclut les Pays les moins avancés (PMA) classifiés comme tels par les Nations-Unies et qui bénéficient d'une attention particulière dans le cadre de la Convention⁵.

La 1ère session de la Conférence des Parties (CdP1 ou en anglais COP 1 pour Conference Of the Parties) est organisée à Berlin en Allemagne, du 28 mars au 7 avril 1995⁶.

I. Les négociations associées au Protocole de Kyoto (1997-2012)

Le Protocole de Kyoto est adopté en décembre 1997 à l'issue de la CdP3. Son objectif est de contraindre les Parties visées à l'Annexe B du Protocole (la plupart étant inscrites à l'Annexe I de la CCNUCC), à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au minimum 5 % par rapport à l'année de base 1990

-
1. CCNUCC, 1992. Texte de la Convention accessible [en ligne] https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organizations/application/pdf/convfr.pdf
 2. Aujourd'hui UE.
 3. CCNUCC, 1992.
 4. À l'origine 25, mais la Turquie a été supprimée de l'annexe II par un amendement entré en vigueur le 28 Juin 2002, conformément à la décision 26/CP.7.
 5. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/parties-observers>.
 6. La Conférence des Parties à la CCNUCC (CdP) se réunit annuellement. Chaque session de la CdP est donc désignée par l'acronyme CdP-x, Paris étant la 21^e session de la CdP, donc la CdP21.

au cours d'une période d'engagement allant de 2008 à 2012⁷. Les modalités d'opérationnalisation du Protocole sont par la suite établies au sein des Accords de Marrakech adoptés en 2001 (CdP7)⁸.

Son entrée en vigueur, qui était conditionnée à sa ratification par au moins 55 Parties représentant à minima 55 % des émissions globales de GES, devient effective à compter du 16 février 2005⁹. Néanmoins, sa mise en œuvre a été retardée et/ou compromise dans plusieurs pays tels que l'Australie ou le Canada qui s'est retiré du Protocole en 2011. Les États-Unis, premier émetteur mondial jusqu'en 2004 (depuis dépassé par la Chine)¹⁰, ne l'ont jamais ratifié.

En 2005 toujours, un dialogue sur la coopération à long terme est entamé entre les Parties afin de poursuivre l'action climatique post-2012 et d'institutionnaliser la contribution des pays en développement aux efforts d'atténuation et d'adaptation. Le Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements pour les Parties visées à l'Annexe B au titre du Protocole de Kyoto (GTS-PK) est créé pour définir les modalités d'une seconde période d'engagement¹¹. En 2007, un second organe, le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention (GTS-ACV), est mis en place en tant que cadre de négociation spécifique aux enjeux post-2012 dans le cadre de la Convention¹².

La CdP13 de Bali (3 au 14 décembre 2007) aboutit à l'adoption d'une feuille de route de deux ans sur ces enjeux, dit Plan d'action de Bali, introduisant les nouveaux concepts de Mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) et de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts ainsi que le rôle de la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des réservoirs de carbone forestier (REDD+) dans les pays en voie de développement. Ce Plan vise à la conclusion en 2009 (CdP15) d'un accord sur un régime climatique post-2012 dans le cadre de la Convention.

La CdP15 tenue à Copenhague (7 au 18 décembre 2009) n'a cependant pas permis aux Parties de s'entendre sur un accord détaillé. Seule une entente politique, l'Accord de Copenhague¹³, prenant la forme d'une déclaration de haut niveau à laquelle se sont associés les deux principaux émetteurs de l'époque, la Chine et les États-Unis, a en effet pu être trouvée¹⁴. Cet Accord apporte notamment des précisions concernant la « finance climat », les pays développés se donnant pour objectif de rassembler collectivement 100 milliards USD par an d'ici à 2020 pour financer des projets d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement, et proposant un « Fonds Vert pour le Climat » (FVC).

7. Protocole de Kyoto, art. 3, paragr. 1.

8. Voir décision 1/CP.7

9. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/node/402>

10. Selon les données de l'outil CAIT du World Resources Institute (WRI) sur les émissions historiques des pays [en ligne] <http://cait2.wri.org>.

11. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/node/17001>

12. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/node/55>

13. Décision 2/CP.15.

14. Voir [en ligne] <http://unfccc.int/5262>

Les négociations sur le Protocole de Kyoto se sont poursuivies jusqu'à la CdP18 à Doha (Qatar) en 2012. Les Parties, agissant comme huitième Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CRP 8), s'y sont entendues sur un amendement au Protocole prévoyant des cibles de réduction des GES sur une deuxième période d'engagement allant de 2013 à 2020¹⁵, avec une hausse de l'ambition axée autour de deux points principaux :

- (i) un engagement des Parties à réduire leurs émissions à hauteur de 18% par rapport à 1990 ;
- (ii) une composition élargie des Parties visées par ces objectifs quantifiés¹⁶.

À la date du 23 octobre 2019, 134 Parties avaient ratifié cet amendement, ce qui était toujours insuffisant pour permettre son entrée en vigueur (nécessitant sa ratification par 144 Parties)¹⁷.

II. L'avancée vers un Accord post-2020 applicable à toutes les Parties (2010-2015)

Les Accords de Cancún (2010)

La CdP16 (Cancún, 29 novembre au 10 décembre 2010) a permis d'aboutir à un « ensemble équilibré » de décisions et de rassembler dans un accord formel les avancées de Copenhague. Parmi les progrès significatifs figurent la création formelle du FVC, du Comité de l'adaptation, du Mécanisme de technologie composé du Comité exécutif de technologie (CET) et du Centre et réseau des technologies climatiques (CRTC), ainsi que d'un registre pour faciliter le soutien aux. Les Accords de Cancún prévoient également l'élaboration de Plans nationaux d'adaptation (PNA) notamment par les pays les moins avancés (PMA)¹⁸.

La Plateforme de Durban (2011)

Lors de la CdP17 à Durban en 2011 (28 novembre au 9 décembre) est créé le Groupe de travail spécial de la Plateforme de Durban pour une action renforcée (ADP pour *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*), ayant pour mandat de « lancer un processus en vue d'élaborer [...] un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties », devant être adopté en 2015 et entrer en vigueur en 2020. Ce mandat est décliné en deux « secteurs d'activités » :

- Le Secteur d'activité 1 (SA1)¹⁹, visant à l'adoption du nouveau texte applicable à l'ensemble des Parties dès 2015 et devant entrer en vigueur d'ici 2020, et

15. Décision 1/CMP.7, Annexe 1.

16. Pour en savoir plus, voir [en ligne] <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol>.

17. Accéder à la liste actualisée [en ligne] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en

18. Décision 1/CP.16, paras. 14-16.

19. Décision 1/CP.17. paragr.2. « Secteur d'activité 1 » (SA1).

- Le Secteur d'activité 2 (SA2)²⁰, visant au rehaussement de l'ambition des Parties en matière d'atténuation avant 2020.

Un des objectifs de la Plateforme est « *que toutes les Parties fassent le maximum d'efforts en faveur de l'atténuation*²¹ ». La Chine a ainsi annoncé sa volonté de s'engager à réduire ses émissions à partir de 2020 sous certaines conditions, entraînant dans son sillage d'autres pays émergents, aux émissions de GES significativement croissantes, comme le Brésil et l'Afrique du Sud. La Conférence de Durban a également permis d'avancer sur la thématique de l'adaptation, avec un cadre et des lignes directrices définis pour les PNA²². Ceux-ci ont pour objectif de renforcer les capacités des pays en développement, notamment des PMA, en matière d'évaluation et de réduction de leur vulnérabilité aux incidences des changements climatiques.

La Passerelle climat de Doha (2012)

La CdP18 qui s'est tenue en 2012 à Doha au Qatar (26 novembre au 7 décembre) aboutit à la « *Passerelle Climat de Doha* », et à :

- L'adoption de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto mentionné ci-dessus ;
- La clôture des négociations sous le Plan d'Action de Bali et la fin des mandats des GTS-PK et GTS-ACV, qui avaient été prolongés à deux reprises.

L'ADP, l'Organe Subsidaire de mise en œuvre (OSMOE) et l'Organe Subsidaire de conseil scientifique et technologique (OSCST) sont dès lors les trois seuls canaux de négociation. La Décision de Doha réaffirme l'ambition d'adopter « *un protocole, un autre instrument juridique ou un accord ayant force juridique* » en 2015²³.

La Conférence de Varsovie (2013)

La Conférence de Varsovie (CdP19, 11 au 22 novembre 2013) a permis de clarifier le processus de soumission des Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN)²⁴. Les CPDN constituent des engagements autodéterminés tenant compte des réalités nationales, à déposer auprès du Secrétariat de la CCNUCC en 2015 en amont de la CdP21. Des questions majeures restent cependant en suspens, notamment sur le caractère juridique des CPDN, la différenciation d'engagements entre pays ou encore l'intégration des problématiques de financement, du transfert technologique et du renforcement des capacités.

En parallèle, les Parties sont invitées à renforcer leurs efforts pour la période pré-2020, notamment à travers l'annulation de réductions certifiées des émissions (URCE) issues du Mécanisme pour un Développement Propre (MDP)²⁵. La CdP19 permet l'opérationnalisation du CRTC, instrument de mise en œuvre du

20. Décision1/CP.17, paragr.6. « Secteur d'activité 2 » (SA2).

21. Décision 1/CP.17, paragr. 7.

22. Décision 5/CP.17.

23. Décision 1/CP.18.

24. Décision 1/CP.19.

25. Décision 1/CP.19, paragr. 5 alinéa (c).

Mécanisme de Technologie, et du Mécanisme International de Varsovie (MIV) relatif aux pertes et préjudices. La REDD+ fait également l'objet de nombreuses décisions techniques au sein du « *Cadre de Varsovie pour la REDD+* ».

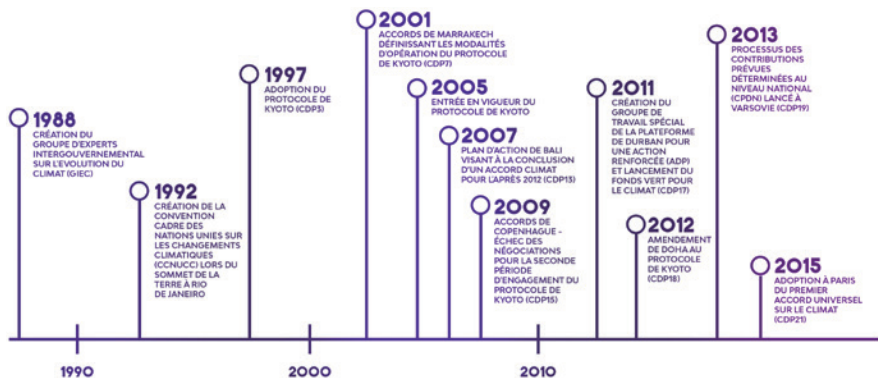
Face au manque de ressources du FVC qui ne disposait en décembre 2013 que de 6,9 millions USD, un dialogue ministériel de haut niveau sur le financement de l'action climatique a été mis en place, devant se réunir tous les deux ans jusqu'en 2020. Des directives visant à rendre le FVC plus opérationnel ont également été adoptées²⁶.

L'appel de Lima en faveur de l'action climatique (2014)

La Conférence de Lima (CdP20, 1^{er} au 12 décembre 2014) a abouti à l'adoption de « *l'appel de Lima en faveur de l'action climatique* », contenant notamment en annexe une version provisoire de l'Accord devant être établi en 2015²⁷. Celui-ci doit traiter de manière équilibrée de six enjeux : l'atténuation, l'adaptation, le financement, la mise au point et le transfert de technologies ainsi que le renforcement des capacités et la transparence des mesures et du soutien. Des précisions sont par ailleurs apportées quant à la portée, le contenu, les modalités de soumissions et les mesures à prendre par le Secrétariat de la CCNUCC concernant les CPDN²⁸, invitant les Parties à y inclure des éléments sur l'adaptation et les moyens de mise en œuvre, ainsi qu'à spécifier la raison pour laquelle leur effort peut être qualifié d'équitable et ambitieux²⁹.

Parmi les autres résultats notables, le MIV sur les pertes et préjudices est opérationnalisé, alors que le Programme de travail de Lima relatif au genre³⁰ est établi, avec un examen des résultats prévus en 2016 (CdP22). La CdP20 permet également l'adoption de *La Déclaration ministérielle de Lima sur l'éducation et la sensibilisation*³¹, axée sur la sensibilisation des enfants et du grand public au changement climatique.

Figure 1.1 : Les négociations (1988-2015) en quelques dates clés³²



26. Décision 4/CP.19.

27. Décision 1/CP.20, Annexe.

28. Ibid., paras. 9-16.

29. Ibid., paragr. 14.

30. Décision 18/CP.20.

31. Décision 19/CP.20.

32. © Guide des négociations de la CdP 25-Climat, OIF/IFDD, 2019.

III. Adoption du premier accord universel sur le climat et négociations pour son opérationnalisation (2015-2018)

L'adoption de l'Accord de Paris (2015)

La CdP21 organisée à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015 aboutit à l'adoption du premier accord dit « Universel » sur le climat, en ce sens qu'il concerne l'ensemble des Parties à la CCNUCC. Son objectif de long terme est de *limiter le réchauffement nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels tout en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C*³³. L'Accord de Paris comprend 29 articles, pouvant être divisés en trois sections distinctes :

- Contexte, principes et objectifs (allant de la partie introductive à l'Article 3) ;
- Les obligations principales relatives aux questions de fond sur l'atténuation (Article 4), les puits et réservoirs de carbone (Art. 5), les mécanismes de marché et les mécanismes non fondés sur les marchés (Art. 6), l'adaptation (Art. 7), les pertes et préjudices (Art. 8), le financement (Art. 9), la mise au point et transfert de technologie (Art. 10), le renforcement des capacités (Art. 11), l'éducation, la formation et la sensibilisation (Art. 12), la transparence (Art. 13) et le bilan mondial (Art. 14) ;
- Les questions institutionnelles, procédurales et légales (Articles 15 à 29).

La Décision 1/CP.21 accompagnant l'Accord énonce les actions à mener pour faciliter son entrée en vigueur et soutenir la mise en œuvre de ses dispositions. Les travaux pour son opérationnalisation et son application sont répartis entre les organes subsidiaires permanents (OSMOE et OSCST), lesquels servent également l'Accord de Paris, ainsi que le Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris (GTS-AP). Le GTS-AP est un organe de négociation *ad hoc* prévu pour préparer l'entrée en vigueur et l'opérationnalisation de l'Accord à travers l'élaboration des projets de décision que la CdP recommandera à la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties à l'Accord de Paris (CRA)³⁴.

CdP22: la « Conférence de l'action » (2016)

L'entrée en vigueur de l'Accord de Paris était conditionnée à sa ratification par au minimum 55 Parties représentant à minima 55% des émissions globales de GES. Celle-ci devient effective dès le 4 novembre 2016, quelques jours seulement avant le début de la CdP22 organisée à Marrakech (7 au 18 novembre)³⁵. Annoncée comme la « Conférence de l'Action », la CdP22 doit se réorganiser en tant que première session de la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties à l'Accord de Paris (CRA1).

33. Accord de Paris, CCNUCC, 2015. Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

34. Décision 1/CP.22.

35. Voir [en ligne] <https://onu.delegfrance.org/Accord-de-Paris>

Les CdP22, CRP12 et CRA1 aboutissent à l'adoption d'une trentaine de décisions³⁶, portant notamment sur l'opérationnalisation de l'Accord de Paris : rôle du Fonds pour l'Adaptation³⁷, définition du mandat du Comité de Paris sur le renforcement des capacités (CPRC), lancement du processus pour l'identification des informations à fournir par les pays développés dans le cadre de leurs communications financières biennales, etc.³⁸. L'année 2018 est par ailleurs définie³⁹ comme date butoir pour la définition des modalités de la mise en œuvre de l'Accord de Paris et leur adoption par la CRA1, qui se décline en trois parties. D'autres thèmes transversaux sont également concernés, tels que la préparation du dialogue de facilitation de 2018⁴⁰ ou encore du renforcement de l'action pré-2020⁴¹.

Deux décisions politiques ont, en parallèle, permis de renforcer la visibilité de la gouvernance climatique et du multilatéralisme de l'action internationale : la « Proclamation de Marrakech »⁴² affirmant l'engagement des Parties à poursuivre la mise en œuvre des objectifs fixés et, le « Partenariat de Marrakech »⁴³ qui fixe un programme d'actions sur la période 2017-2020 et reconnaît le rôle indispensable que les entités non-Parties devront jouer aux côtés des Etats (voir section IV).

La CdP23: une « Conférence de transition »

La CdP23 tenue à Bonn (6 au 17 novembre 2017) sous présidence Fidjienne accueillait également la 13^e session de la CRP (CRP13), la 2^e partie de la première session de la CRA (CRA1.2), les 47^{èmes} sessions des organes subsidiaires permanents (OSMOE 47 et OSCST 47), et la 4^e partie de la première session du GTS-AP (GTS-AP1.4). Cette conférence constituait une étape importante vers l'adoption prévue en 2018 des règles d'opérationnalisation de l'Accord de Paris. Elle devait permettre de faire le bilan des efforts déployés et de préparer les prochaines échéances d'ici 2020, de donner des indications pour la préparation du prochain cycle de communication / révision des Contributions Déterminées au niveau National (CDN – les CPDN devenant des CDN pour les Parties ratifiant l'Accord de Paris)⁴⁴, et de renforcer les ambitions et efforts climatiques dans la période pré-2020⁴⁵.

36. Accéder à l'ensemble des décisions adoptées lors de la Conférence de Marrakech [en ligne] <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=conference%3A4052>

37. Décision 1/CP.22 paragr. 14-15.

38. Conformément à l'Article 9 paragr. 5 de l'Accord de Paris.

39. Décision 1/CP.22 paragr. 10 ; conformément à la Décision 1/CMA.1 paragr. 5-7.

40. Décision 1/CP.22 paragr. 16.

41. Décision 1/CP.22 paragr. 17-22.

42. Voir [en ligne] http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf

43. Voir [en ligne] http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/marrakech_partnership_for_global_climate_action.pdf

44. Voir [en ligne] <https://cop23.com.fj/talanoa-dialogue/>

45. IISD, 2017.

-La CdP23 a permis de finaliser les préparatifs du dialogue de facilitation, renommé dialogue de Talanoa par la Présidence Fidjienne. Parmi les autres avancées notables, notons également l'opérationnalisation de la plateforme des communautés locales et des peuples autochtones⁴⁶, la mise en place d'un plan d'action en faveur de l'égalité des sexes⁴⁷, l'adoption de « *l'Action commune de Koronivia pour l'agriculture* »⁴⁸, et la définition des lignes directrices pour le Comité exécutif du MIV relatif aux pertes et préjudices⁴⁹. La CdP23 a enfin réaffirmé l'implication des entités non-Parties et leur ambition à agir contre le changement climatique, avec pour la première fois un dialogue ouvert avec les Parties, organisé le 8 novembre 2017⁵⁰ et reconduit à Katowice. Dans le même registre, le Plan d'action mondial pour le climat s'est poursuivi et l'Engagement de Bonn-Fidji des dirigeants locaux et régionaux a été adopté par plus de 300 gouvernements infranationaux signataires.

De la Conférence de Bonn à celle de Katowice (2018)

Tout au long de l'année 2018, les travaux relatifs à l'opérationnalisation de l'Accord de Paris se sont poursuivis notamment lors de l'intersession de négociation d'avril-mai 2018 (OSMOE 48 et OSCST 48) ainsi que la 5^e partie de la première session du GTS-AP (GTS-AP1.5)⁵¹. Une session de négociation additionnelle a été organisée du 4 au 9 septembre 2018, à Bangkok (Thaïlande), réunissant à nouveau les organes subsidiaires (OSMOE 48.2 et OSCST 48.2), ainsi que le GTS-AP pour la 6^e partie de sa première session (GTS-AP 1.6)⁵². A l'issue de cette session, un document de 307 pages est publié par le Secrétariat de la CCNUCC⁵³, lié au statut des négociations sur le programme de travail de l'Accord de Paris et devant servir de base aux négociations à Katowice (CdP24).

46. Décision 2/CP.23.

47. Décision 3/CP.23.

48. Décision 4/CP.23.

49. Décision 5/CP.23.

50. Voir [en ligne] https://unfccc.int/files/parties_and_observers/observer_organizations/application/pdf/final_open_dialogue_report_151117.pdf

51. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/bonn-climate-change-conference-april-2018/bonn-climate-change-conference-april-2018>

52. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/sb48-2>

53. Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Latest%20PAWP%20documents_9Sep.pdf