

LES ENJEUX JURIDIQUES DE L'INTÉGRATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LE RÉGIME CLIMATIQUE POST-KYOTO

Van Trien Lam

Volume 23, numéro 1, 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068410ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068410ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lam, V. (2010). LES ENJEUX JURIDIQUES DE L'INTÉGRATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LE RÉGIME CLIMATIQUE POST-KYOTO. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 23(1), 31–90.
<https://doi.org/10.7202/1068410ar>

Résumé de l'article

Pour faire face à une forte croissance des émissions de CO₂, des pays en développement, l'intégration de ces pays dans le régime climatique post-Kyoto est cruciale. Il est donc nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour le principe des « responsabilités communes mais différenciées » et de sortir de l'interprétation dualiste de ce principe retenue dans le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. En outre, pour surmonter les divergences entre les pays développés et les pays en développement, la seule façon de procéder est de renforcer le transfert de ressources financières et technologiques vers les pays en développement, ce qui leur permettra à la fois d'améliorer leur situation socio-économique et de réduire leur impact négatif sur l'environnement global. Dans ce sens, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et la Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) constituent les mécanismes clés afin d'intégrer les pays en développement. En soulignant l'importance de ces mécanismes, l'article vise à préciser les principaux points de la négociation : l'approche sectorielle liée au MDP, l'inclusion des activités de captage et de stockage de carbone dans le MDP ainsi que les mécanismes de financement de la REDD (le marché du carbone ou le mécanisme de fonds).

LES ENJEUX JURIDIQUES DE L'INTEGRATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LE REGIME CLIMATIQUE POST-KYOTO

VAN TRIEN LAM*

Pour faire face à une forte croissance des émissions de CO₂ des pays en développement, l'intégration de ces pays dans le régime climatique post-Kyoto est cruciale. Il est donc nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour le principe des « responsabilités communes mais différenciées » et de sortir de l'interprétation dualiste de ce principe retenue dans le *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. En outre, pour surmonter les divergences entre les pays développés et les pays en développement, la seule façon de procéder est de renforcer le transfert de ressources financières et technologiques vers les pays en développement, ce qui leur permettra à la fois d'améliorer leur situation socio-économique et de réduire leur impact négatif sur l'environnement global. Dans ce sens, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et la Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) constituent les mécanismes clés afin d'intégrer les pays en développement. En soulignant l'importance de ces mécanismes, l'article vise à préciser les principaux points de la négociation: l'approche sectorielle liée au MDP, l'inclusion des activités de captage et de stockage de carbone dans le MDP ainsi que les mécanismes de financement de la REDD (le marché du carbone ou le mécanisme de fonds).

In order to cope with the strong increase of CO₂ emissions in developing countries, particularly in emerging countries, the integration of these countries in the post-Kyoto climate regime is crucial. To this end, it is necessary to seek a new approach for the principle of "common but differentiated responsibilities" and abandon the dualistic interpretation of this principle entrenched in the *Kyoto Protocol to the United Nations framework convention on climate change*. In addition, in order to overcome divergences between developed and developing countries, the only way forward is to strengthen the transfer of technology and financial resources to developing countries, enabling them at the same time to improve their socioeconomic status and reduce their negative impact on the global environment. In this sense, the Clean Development Mechanism (CDM) and the United Nations collaborative program on reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) constitute the key mechanisms for the integration of developing countries. By stressing the importance of these mechanisms, this article aims to clarify the main points of negotiation, which are the cross-section approach to the CDM, the inclusion of carbon capture and storage in the CDM as well as the funding modalities of REDD (the carbon market mechanism or fund-based approach).

* Doctorant en droit à l'Université de Rouen. Attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Université de Caen Basse-Normandie. LL.M « Pratique européenne du droit » (Université de Rouen et Université catholique du Portugal à Lisbonne). L'auteur peut être contacté à l'adresse suivante : <lamvtrien@yahoo.com>. Mes remerciements à M. Philippe Guillot pour ses précieux conseils et commentaires.

Les accords adoptés récemment à la Conférence des parties de la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*¹ à Copenhague² et à Cancun³ continuent à souligner que les changements climatiques représentent un des plus grands défis de notre temps. L'enjeu des changements climatiques qui n'est pas seulement écologique, mais également économique et social aura des effets néfastes importants sur le développement durable de tous les pays. Sur ce point, le quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental des Nations Unies sur l'évolution du climat (GIEC) en 2007 a précisé :

Il est *très probable* que les changements climatiques risquent de ralentir les progrès accomplis sur la voie du développement durable, soit directement par une exposition accrue à leurs effets néfastes, soit indirectement par une altération de la capacité d'adaptation. Ils pourraient d'ailleurs empêcher la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au cours du prochain demi-siècle. Le changement climatique interagira à toutes les échelles avec d'autres sujets de préoccupation évolutifs concernant l'environnement et les ressources naturelles, dont la pollution des eaux, des sols et de l'air, les dangers sanitaires, les risques de catastrophes et le déboisement. En l'absence de mesures d'atténuation et d'adaptation intégrées, leurs effets conjugués pourraient s'exacerber à l'avenir⁴.

En outre, il faut ajouter que ce sont les pays en développement qui sont les plus vulnérables et supportent l'essentiel des conséquences des changements climatiques⁵. Du point de vue économique, le Rapport Stern sur l'économie des changements climatiques considère que les coûts de la lutte contre les changements climatiques sont importants, mais l'inaction serait dangereuse et beaucoup plus coûteuse⁶. Donc, ce rapport appelle une action ambitieuse et immédiate pour lutter contre les changements climatiques.

Pour atteindre l'objectif ultime de la *CCNUCC*⁷, conformément aux

¹ *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 999 R.T.N.U.. 171 (entrée en vigueur : 21 mars 1994) [CCNUCC].

² *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* [CCNUCC], *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 : Première partie, Délibérations*, 30 mars 2010, FCCC/CP/2009/11, en ligne: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/fr/11f.pdf>> [Conférence de Copenhague].

³ CCNUCC, *Rapport de la seizième session de la Conférence des Parties tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010 : Première partie, Délibérations*, 20 avril 2011, FCCC/CP/2010/7/Corr. 1, en ligne: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fr/07c01f.pdf>> [Conférence de Cancun].

⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Bilan 2007 des changements climatiques : Rapport de synthèse*, Genève, GIEC, 2007 à la p.70. [GIEC, *Bilan 2007*].

⁵ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008: La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, Paris, La Découverte, 2007 à la p. 2. [PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*].

⁶ R.-U., UK Treasury, *Stern Review: the Economics of Climate Change* par Nicholas Stern, Londres, 2006 à la p.vii. [R.-U., *Stern Review*].

⁷ CCNUCC, *supra* note 1, art. 2. prévoit que « l'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système

conclusions du GIEC, l'*Accord de Copenhague*⁸ ainsi que l'*Accord de Cancun*⁹ considèrent que la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2 °C. Toutefois, ces accords ne mentionnent aucun objectif à long terme de réduction des émissions mondiales¹⁰. Pourtant, selon les estimations, afin d'atteindre cet objectif stratégique, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devraient être réduites d'au moins 50% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050. À cette fin, les pays développés doivent réduire collectivement leurs émissions, en dessous des niveaux de 1990, de 25% à 40 % d'ici à 2020 et de 60% à 80% d'ici 2050. Quant aux pays en développement, ils doivent réduire leurs émissions de 60% par rapport aux émissions projetées en 2050 et d'environ 25% par rapport aux niveaux de 1990¹¹.

Selon les données statistiques¹², les émissions de l'ensemble des pays développés et en transition ont diminué de 6,1% en 2008 par rapport au niveau de 1990. Ce niveau de réduction des émissions permet de garantir le respect de l'objectif global fixé par le *Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*¹³. Néanmoins, il convient de considérer que cette tendance des émissions est principalement due à l'effondrement des émissions dans les pays en transition (la Russie, l'Ukraine et les pays de l'Europe de l'Est). En effet, ces pays ont réduit leurs émissions par rapport au niveau de 1990 de 36,8% en 2008. À l'inverse, les émissions des pays développés, hors les pays en transition, ont augmenté de 7,9%. Sur la période 1990-2008, les émissions ont augmenté de 13,3% aux États-Unis, de 24,1% au Canada, de 31,4% en Australie et de 96% en Turquie¹⁴. Au niveau de l'Union européenne-15 (UE-15), les émissions ont considérablement augmenté sur la même période 1990-2008 en Espagne (42,3%), au Portugal (32,2%), en Grèce (22,8%) et en Irlande (23%)¹⁵. Toutefois, grâce à des réductions importantes d'émissions en Allemagne (-22,2%), au Royaume-Uni (-18,6%), en Suède (-11,7%),

climatique. Il conviendra 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. »

⁸ *Copenhague Accord*, 18 décembre 2009, Décision -/CP.15, en ligne : <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf> [*Accord de Copenhague*].

⁹ *Les Accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, 10 décembre 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1 Décision 1/CP.16, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/fr/07a01f.pdf#page=2>> [*Accord de Cancun*].

¹⁰ L'*Accord de Cancun* prévoit qu'un objectif global de réduction des émissions à long terme (2050) devrait être fixé à la 17^e conférence des parties à la CCNUCC. Voir le rapport du *Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention au cours de la treizième session à Cancun*, Doc. off. CCNUCC: 13^e session, Doc. UN FCCC/AWGLCA/2010/17, (2010) 2. [Groupe de travail spécial, *Treizième session à Cancun*].

¹¹ Aurélie Vieillefosse, *Le changement climatique: quelles solutions?*, Paris, La Documentation française, 2009 à la p. 23 [Vieillefosse, *Le changement climatique*].

¹² CCNUCC, « Trends in aggregate greenhouse gas emissions, 1990-2008 (excluding LULUCF) » (2010), en ligne : <http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php>.

¹³ *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, FCCC/INFORMAL/83 (entrée en vigueur le 16 février 2005), en ligne : *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>>. [*Protocole de Kyoto*]. Dans le cadre du *Protocole de Kyoto*, les parties visées à l'Annexe I s'engagent de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012.

¹⁴ Groupe de travail spécial, *Treizième session à Cancun*, *supra* note 12.

au Danemark (-7,4%), en Belgique (-7,1%) et en France (-6,4%), les émissions totales de l'UE-15 ont diminué de 6,5% entre 1990 et 2008¹⁶. L'UE-15 s'est donc rapprochée de l'objectif qui lui a été fixé dans le cadre du *Protocole de Kyoto* (la réduction de ses émissions de 8 % par rapport au niveau de 1990 pour la période d'engagement 2008-2012).

Quant aux pays en développement, fin 2007, on estime que la Chine a dépassé les émissions des États-Unis et est devenue le plus gros émetteur mondial de gaz à effet de serre. Parmi les quinze plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, les grands pays émergents, notamment le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (BASIC), représentent près de 30% des émissions mondiales. En outre, la croissance absolue des émissions de CO₂ dans les grands pays émergents a été très importante. Sur la période 1990-2005, les émissions ont augmenté de près de 100% en Chine, d'environ 70% en Inde, plus de 40% au Brésil et plus de 20% en Afrique du Sud. D'ici à 2025, on estime que les émissions des pays en développement pourraient augmenter de 84%. Et les pays avec les plus fortes croissances des émissions seront encore les pays émergents comme la Chine, le Brésil, le Mexique et l'Inde¹⁷. Donc, l'intégration des pays en développement, notamment les grands pays émergents, dans la politique de réduction des émissions mondiales est indispensable pour garantir l'efficacité environnementale de tout accord international sur les changements climatiques. Toutefois, il faut bien noter que des pays émergents ont également pris des mesures efficaces pour mettre en œuvre les objectifs du *Protocole de Kyoto* bien qu'ils ne se voient pas imposer des engagements chiffrés de réduction des émissions en vertu du *Protocole de Kyoto*. Selon l'édition 2011 de l'Indice de performance des changements climatiques¹⁸, sur un total de 57 pays qui sont responsables pour plus de 90% des émissions globales de CO₂ dues à la production et la consommation d'énergie, le Brésil, l'Inde et le Mexique figurent parmi les quinze meilleurs. Le Brésil se situe au quatrième rang¹⁹. Cela justifie le fait que les pays en développements en général et les pays émergents en particulier n'ignorent pas leur responsabilité dans l'atténuation des changements climatiques²⁰.

¹⁵ U.E., L'Agence européenne pour l'environnement, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990 – 2008 and inventory report 2010*, 2010 à la p.10, en ligne : European Environment Agency <<http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2010>>.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 11 aux pp. 28-37.

¹⁸ Le *Climate Change Performance Index* (en anglais) est préparé par *Germanwatch* (une association indépendante et apolitique) et par le *Climate Action Network Europe* (un groupe des organisations non-gouvernementales dans le domaine des changements climatiques). *Climate Change Performance Index* a pour objectif d'encourager la transparence au niveau national et international sur les efforts faits par les pays pour atténuer les changements climatiques. Informations tirées de : Germanwatch et Climate Action Network Europe, « Climate Change Performance Index : Results 2011 » (2010) en ligne : <<http://www.germanwatch.org/klima/ccpi11.pdf>>.

¹⁹ À noter qu'aucun pays n'a obtenu les trois premières positions.

²⁰ Asanga Gunawansa, « The Kyoto protocol and beyond : A south asian perspective » [Gunawansa, « The Kyoto protocol »] dans Koh Kheng-Lian, Lye Lin-Heng et Jolene Lin, dir., *Crucial issues in climate change and the Kyoto protocol : Asia and the World*, Singapour, World Scientific Publishing, 2010, 473 à la p. 485.

Le *Protocole de Kyoto* à la CCNUCC a été conçu comme un premier pas permettant la réduction des émissions au niveau global. Dans le cadre du *Protocole de Kyoto*, les pays développés et en transition inscrits à l'Annexe I de la CCNUCC se sont engagés sur un objectif global de réduction de leurs émissions de 5,2% en 2008-2012 par rapport au niveau de 1990. Cependant, conformément au principe des « responsabilités communes mais différenciées »²¹, le *Protocole de Kyoto* n'impose aucun engagement de réduction des émissions aux pays en développement. En outre, les États-Unis qui représentent près de 18% des émissions mondiales en 2005 ont refusé de ratifier le *Protocole de Kyoto*. Pourtant, les États-Unis, la Chine, l'Inde et les autres pays en développement représentent plus de 50% des émissions mondiales. C'est la raison pour laquelle le *Protocole de Kyoto* est souvent critiqué pour son manque d'efficacité²².

Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC en 2007 considère que l'une des faiblesses du *Protocole de Kyoto* est la non-ratification par certains émetteurs lourds de gaz à effet de serre²³. La *Déclaration d'Hokkaido du Groupe des huit* (G8)²⁴ en 2008 a soutenu la position du GIEC en reconnaissant la nécessité d'une action globale avec les contributions de toutes les grandes économies, conformément au principe des « responsabilités communes mais différenciées »²⁵ et des capacités respectives de chaque pays, pour lutter contre les changements climatiques²⁶. Inversement, la baisse des émissions dans les pays développés pourrait être neutralisée par l'augmentation des émissions dans les pays en développement, en particulier les pays émergents. Autrement dit, il est indispensable d'associer dans le nouveau régime international sur les changements climatiques l'ensemble des gros émetteurs de gaz à effet de serre du monde, y compris les États-Unis et les pays émergents²⁷.

Le principal défi des négociations climatiques actuelles est de convaincre les États-Unis et les pays émergents de se soumettre aux engagements de réduction des émissions. En fait, l'engagement des uns et des autres est lié. Les États-Unis ont promis une participation dans la lutte contre les changements climatiques, mais l'ont subordonnée à des objectifs de réduction vérifiables des grands pays émergents. Les pays émergents, pour leur part, hésitent à s'engager aux objectifs de réduction qui pourraient compromettre leur croissance économique. En outre, les pays émergents exigent les engagements plus forts de réduction des émissions de la part des États-Unis et le renforcement des engagements financiers et des transferts de technologies par les pays développés. En ce qui concerne la vérification des actions d'atténuation

²¹ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

²² Benoît Leguet et Christian de Perthuis, « De la prise de conscience scientifique à l'action politique internationale » (2009) 38 *Questions Internationales*, 37 à la p.46.

²³ Terry Barker et al., *Bilan 2007 des changements climatiques: Contribution du groupe de travail III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, New York, Cambridge University Press, 2007 à la p. 34.

²⁴ *Déclaration d'Hokkaido du Groupe des huit*, 8 juillet 2008, au para. 23, en ligne: G8 Hokkaido Toyako Summit <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doc080714__en.html>.

²⁵ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

²⁶ *Déclaration d'Hokkaido du Groupe des huit*, supra note 24, au para. 23.

²⁷ Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaëre, *La diplomatie climatique : Les enjeux d'un régime international du climat*, Paris, Pedone, 2010 à la p. 150 [Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*].

des changements climatiques des pays en développement, les États-Unis exigent un contrôle international de ces actions. En revanche, les pays en développement, notamment les pays émergents, s'opposent à cette proposition en demandant le respect de leurs souverainetés nationales. Actuellement, les États-Unis et les pays émergents continuent à s'affronter sur ce point.

En plus, les points de vue entre l'Union européenne et les États-Unis sont également inconciliables sur de nombreux points. En ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions, l'Union européenne préfère un accord le plus ambitieux et le plus contraignant possible. Selon les conclusions adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 21 octobre 2009, l'Union européenne considère que les propositions formulées par les pays développés pour réduire les émissions à moyen terme demeurent insuffisantes pour satisfaire aux exigences de la lutte contre les changements climatiques. L'Union européenne affirme sa volonté de réduire jusqu'à 30% des émissions d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990 afin de contribuer à un accord global pour l'après 2012, « pour autant que les autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités »²⁸. L'Union européenne poursuit l'approche *top down* conformément à la lettre du *Protocole de Kyoto*, par l'imposition des objectifs quantifiés de réduction des émissions en termes absolus dans le cadre d'un traité international contraignant. Au contraire, les États-Unis préfèrent une approche *bottom up*, à l'opposé du *Protocole de Kyoto*, en fixant le niveau d'engagement nationale plutôt qu'internationalement²⁹. Par ailleurs, contrairement à l'Union européenne, les États-Unis souhaitent choisir l'année 2005 au lieu de 1990 comme l'année de référence de l'engagement. Le désaccord persistant entre les États parties sur le partage du fardeau de réduction des émissions et les contributions financières peut bloquer toutes les négociations climatiques. Dans le cadre du Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat³⁰ à Bruxelles qui s'est tenu les 26 et 27 avril 2011, les États-Unis et l'Union européenne ont reconnu l'impossibilité de parvenir à un accord juridiquement contraignant sur le climat à la prochaine Conférence des parties de la *CCNUCC* à Durban en Afrique du Sud³¹. Selon les États-Unis, il n'est pas très important de parvenir immédiatement à un accord juridiquement contraignant. Par contre, il est essentiel d'intégrer dans le régime international du climat post-Kyoto les pays émergents qui ne sont pourtant pas prêts à accepter des obligations juridiquement contraignantes³².

²⁸ CE, Conseil de l'Union européenne, *Position de l'UE en vue de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique : Conclusions du Conseil* [2009], Bruxelles, CE à la p. 5, en ligne : Ministère Français de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14790.fr09.pdf>> [U.E., « Position de l'UE en vue de la Conférence de Copenhague »].

²⁹ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, supra note 27 à la p. 204.

³⁰ *Major Economies Forum* en anglais.

³¹ *CCNUCC*, « COP 17-CMP 7 DURBAN 2011 », en ligne : COP 17- CMP 7 <<http://www.cop17durban.com/Pages/default.aspx>> [Conférence de Durban].

³² « Durban climate deal impossible, say US and EU envoys » *Guardian*, (28 avril 2011), en ligne : [guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk) <<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/apr/28/durban-climate-deal-impossible>>.

En tenant compte du niveau d'émission et du rôle des pays émergents dans l'économie globale, la voix des pays en développement en général et des pays émergents en particulier est beaucoup plus importante dans le cadre des négociations climatiques actuelles. La prise en compte des positions des pays en développement est donc incontournable pour parvenir à un nouvel accord climatique après Kyoto. Dans ce contexte, trouver une solution équitable visant à intégrer les pays en développement, notamment les pays émergents, dans l'objectif global de réduction des émissions est cruciale. Cette solution doit tenir à la fois compte de la responsabilité historique et des capacités économiques des États parties qui constituent les contraintes juridiques pour la participation des pays en développement (I). Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer et améliorer les mécanismes établis par le *Protocole de Kyoto* ainsi que de créer les nouveaux mécanismes (II).

I. Les contraintes juridiques de l'intégration des pays en développement

Conformément à la position des pays en développement, l'*Accord de Copenhague* ainsi que l'*Accord de Cancun* continuent à confirmer le principe des « responsabilités communes mais différenciées »³³ comme principe de base d'un cadre climatique international après le *Protocole de Kyoto* (A). Sur la base de ce principe, les négociations climatiques se centrent sur le partage équitable du fardeau de lutte contre les changements climatiques, notamment sur la participation des pays émergents dans les engagements globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (B).

A. Le principe des « responsabilités communes mais différenciées »³⁴

Le principe des « responsabilités communes mais différenciées » est un reflet de la notion d'équité et de justice dans le droit international public³⁵. Ce principe se compose de deux éléments. Le premier concerne la responsabilité commune qui demande à toutes les parties de participer aux mesures de protection de l'environnement. Le second concerne la responsabilité différenciée qui demande la prise en considération des situations spécifiques et des capacités différentes des pays dans la prévention, la réduction et le contrôle des problèmes environnementaux. Selon ce principe, l'égalité des États ne signifie pas que tous les États ont la même obligation. En revanche, en reconnaissant la responsabilité plus grande de certains pays par rapport aux autres pays, le principe des « responsabilités communes mais différenciées »³⁶ a été créé pour répondre à deux exigences. En premier lieu, il vise à concilier les responsabilités dans la dégradation de l'environnement et les capacités

³³ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Christina Voigt, *Sustainable Development as a Principle of International Law - Resolving conflicts between Climate measures and WTO law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2009 à la p. 62.

³⁶ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

financières et technologiques différentes des États pour y faire face. En second lieu, l'utilisation de ce principe peut encourager une participation plus large des pays en développement au regard d'un régime environnemental global³⁷. En fait, les pays en développement trouvent peu d'avantages à l'acceptation des obligations environnementales globales qui sont à la fois coûteuses et un obstacle à leur développement économique. Par contre, les pays en développement exigent que les obligations environnementales soient imposées aux pays développés qui, historiquement, ont causé le problème. Pourtant, dans le contexte de l'industrialisation rapide des pays en développement, les problèmes environnementaux globaux, en particulier les changements climatiques, continuent de s'aggraver. Donc, il est important que les pays en développement, notamment les pays émergents, soient encouragés à participer aux accords environnementaux internationaux aussi tôt que possible³⁸.

Dans la pratique, le principe des « responsabilités communes mais différenciées »³⁹ a été largement reconnu par la communauté internationale dans la protection de l'environnement en général et dans la lutte contre les changements climatiques en particulier. La *Déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement*⁴⁰ a confirmé la nécessité de mettre à disposition des pays en développement « une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière »⁴¹, pour préserver et améliorer l'environnement. Cette même année, en 1972, la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets*⁴² demande aux Parties contractantes de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir la pollution des mers due à l'immersion, individuellement, selon leurs possibilités scientifiques, techniques et économiques »⁴³. En outre, en tenant compte « des intérêts et des besoins spécifiques des pays en développement »⁴⁴, la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*⁴⁵ demande aux Parties contractantes de promouvoir et fournir une assistance appropriée aux pays en développement « dans les domaines de la science, de l'éducation, de la technique et dans d'autres domaines, en vue de protéger et de préserver le milieu marin et de prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine »⁴⁶. La *CNUDM* a également prévu

³⁷ Sophie Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague : Essai sur la responsabilité de protéger le climat » (2010) 41 *Études internationales*, 51 à la p. 54 [Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées »].

³⁸ Duncan French, « Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities » (2000) 49 *International and Comparative Law Quarterly*, 35 à la p. 57. [French, « Developing State »].

³⁹ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

⁴⁰ *Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, 16 juin 1972, en ligne : Programme des Nations Unies pour l'environnement <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=fr>>. [*Déclaration de Stockholm*].

⁴¹ *Ibid.* principe 12.

⁴² *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets*, 29 décembre 1972, 1046 R.T.N.U. 154 (entrée en vigueur : 30 août 1975) [*Convention de Londres*].

⁴³ *Ibid.* art. 2.

⁴⁴ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1834 R.T.N.U. 3, préambule, (entrée en vigueur : 16 novembre 1994) [*CNUDM*].

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.* art. 202.

un « traitement préférentiel à l'intention des Etats en développement » selon lequel « les organisations internationales accordent un traitement préférentiel aux pays en développement en ce qui concerne l'allocation de fonds et de moyens d'assistance technique appropriées et l'utilisation de leurs services spécialisés »⁴⁷. Puis, la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies à la convocation de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement déclare clairement : « la responsabilité de limiter, réduire et éliminer les dommages subis par l'environnement mondial incombe aux Etats qui en sont la cause, doit être en proportion des dommages qu'ils ont causés et doit correspondre à leurs possibilités et responsabilités respectives »⁴⁸. Ensuite, dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*⁴⁹ adoptée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en juin 1992⁵⁰, le principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁵¹ a été explicitement consacré⁵². En particulier, dans le domaine des changements climatiques, étant incorporé dans le dispositif de la *CCNUCC*, le principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁵³ a été considéré comme la pierre angulaire du cadre international de la lutte contre les changements climatiques.

En général, la responsabilité commune fournit la base d'une action internationale pour la préservation de l'environnement global, mais c'est le concept de différenciation qui peut promouvoir l'efficacité d'une telle action⁵⁴. Les responsabilités différenciées sont inévitables. Ils permettent à la communauté internationale d'agir comme une véritable société des États. Tous les États sont conscients de leur contribution à la dégradation de l'environnement global. Mais leurs obligations sont différenciées sur la base de la prise en compte des responsabilités historiques, des capacités techniques, des tendances futures de l'environnement et la nécessité de se développer durablement de tous les États⁵⁵.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ United Nations Conference on Environment and Development, Rés. AG 228/44, Doc. off. AGNU, 44^e sess., Doc. NU A/746/Add.7 (1989), 151 à la p. 152.

⁴⁹ *La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, 12 août 1992, A/CONF.151/26, en ligne : Assemblée générale des Nations Unies, <<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>>.

⁵⁰ Confédération suisse, « 1992: La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro », en ligne : <<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00266/00540/00543/index.html?lang=fr>>.

⁵¹ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁵² *La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, CCNUCC, juin 1992, Programme des Nations Unies pour l'environnement, principe 7 prévoit que « les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

⁵³ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁵⁴ French, « Developing State », *supra* note 38 à la p. 46.

⁵⁵ *Ibid.* à la p. 59.

1. LE PRINCIPE DES « RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS DIFFÉRENCIÉES »⁵⁶ DANS LE CADRE ACTUEL DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

En prenant en compte les différents contextes économiques et sociaux, les responsabilités historiques, et les émissions par habitant des pays, la *CCNUCC* prévoit:

Il incombe aux parties 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 néfastes⁵⁷.

En outre, la *CCNUCC* affirme également la nécessité « de tenir pleinement compte des besoins spécifiques et de la situation spéciale des pays en développement Parties »⁵⁸. Donc, aucune mesure ne pourra être prise sans tenir compte de la situation des pays en développement dont les écosystèmes fragiles sont extrêmement vulnérables aux effets des changements climatiques.

En concrétisant le principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁵⁹, la *CCNUCC* a prévu des engagements financiers et technologiques des pays développés au bénéfice des pays en développement. Sur le plan financier, les pays développés doivent fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement du fait de l'exécution de leur obligation dans la communication d'informations concernant l'application de la *CCNUCC*⁶⁰. Selon la *CCNUCC*, les pays en développement ont l'obligation de communiquer les éléments d'information concernant la mise en place d'un inventaire national des émissions, la description générale des mesures à prendre pour appliquer la *CCNUCC* et toute information utile pour atteindre l'objectif de la *CCNUCC*⁶¹. Les pays développés doivent également aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face au coût d'adaptation auxdits effets⁶². Sur le plan technologique, les pays développés doivent faciliter et financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux pays en développement⁶³. Aux fins de l'exécution des engagements énoncés ci-dessus, les États parties sont tenus d'étudier les mesures nécessaires concernant notamment le financement, l'assurance et le transfert de technologie pour répondre aux besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement face aux effets néfastes des changements climatiques et à l'impact des mesures de riposte⁶⁴. Par ailleurs, les États

⁵⁶ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁵⁷ *CCNUCC*, *supra* note 1, art. 3.1.

⁵⁸ French, « Developing State », *supra* note 38, art. 3.2.

⁵⁹ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁶⁰ French, « Developing State », *supra* note 38, art. 4.3.

⁶¹ *Ibid.* art. 12.1.

⁶² *Ibid.* art. 4.4.

⁶³ *Ibid.* art. 4.5.

⁶⁴ *Ibid.* art. 4.8.

parties doivent tenir pleinement compte des besoins particuliers et de la situation spéciale des pays les moins avancés dans les actions concernant le financement et le transfert de technologie⁶⁵.

Avec l'entrée en vigueur du *Protocole de Kyoto* à la *CCNUCC* en 2005, pour la première fois dans l'histoire, le principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁶⁶ a acquis une valeur juridique contraignante. Conformément au principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁶⁷, selon le *Protocole de Kyoto*, seuls les pays développés énumérés dans la liste de l'Annexe I de la *CCNUCC* (les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et les pays de l'ancien bloc de l'Est en transition vers une économie de marché) sont soumis aux engagements quantifiés de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En revanche, le *Protocole de Kyoto* ne fixe aucun objectif contraignant de réduction des émissions aux pays en développement – rassemblés au sein du Groupe des 77. Cependant, la mise en œuvre du principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁶⁸ prévu par le *Protocole de Kyoto* a rencontré l'opposition du Congrès américain à cause de l'absence des engagements quantifiés des pays émergents⁶⁹. Les États-Unis font valoir que l'exemption des engagements de réduction des émissions pour les pays émergents crée des distorsions de concurrence inéquitables pour l'économie américaine⁷⁰.

2. LES APPROCHES DIFFÉRENTES SUR LE PARTAGE DU FARDEAU DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Depuis l'origine, les négociations climatiques ont été le siège de débats entre les pays développés et les pays en développement pour parvenir à un accord sur le partage du fardeau de lutte contre les changements climatiques. En fait, les pays développés et les pays en développement ont toujours poursuivi les approches différentes qui ont été identifiées dans un document préparé conjointement par le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud⁷¹. Selon ce document, il existe quatre approches principales pour l'architecture du régime climatique jusqu'en 2012 et après 2012 :

⁶⁵ *Ibid.* art. 4.9.

⁶⁶ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Tel qu'indiqué dans É.-U., *Byrd-Hagel resolution Expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations...*, 105^e Cong., 1997, en ligne: nationalcenter.org <<http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>> : « *the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, [...] which would mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period.* »

⁷⁰ Marie-Pierre Lanfranchi, « Le statut des pays en développement dans le régime climat : le principe de la dualité des normes revisité ? » dans Sandrine Maljean-Dubois, *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Paris, Pedone, 2010, Société française pour le droit international, 277 à la p. 286.

« l'Atmosphère d'abord »⁷², « l'Équité d'abord »⁷³, le « Développement d'abord »⁷⁴ et la « Technologie d'abord »⁷⁵. En ce qui concerne les engagements quantifiés de réduction d'émission, la position des pays développés repose notamment sur l'approche de « l'Atmosphère d'abord » tandis que les pays en développement poursuivent l'approche de « l'Équité d'abord ». Selon l'approche de « l'Atmosphère d'abord », les objectifs de réduction des émissions imposés aux pays sont déterminés sur la base du niveau d'émissions actuel et futur des pays. Conformément à cette approche, l'imposition des objectifs de réduction des émissions aux pays émergents est indispensable pour que le cadre international sur le climat soit effectif.

Contrairement à l'approche de « l'Atmosphère d'abord », l'approche de « l'Équité d'abord » considère que le partage du fardeau de lutte contre les changements climatiques doit prendre en compte la responsabilité historique des pays. L'approche de « l'Équité d'abord » est fondée sur le principe d'équité consacré par l'article 3.1 de la *CCNUCC*⁷⁶. Dans le cadre de l'approche de « l'Équité d'abord », avant la Conférence de Kyoto en 1997⁷⁷, la délégation brésilienne a annoncé la « Proposition brésilienne »⁷⁸. Conformément au préambule de la *CCNUCC*, la « Proposition brésilienne » souligne des « injustices climatiques »⁷⁹ sous l'angle environnemental et économique. Sous l'angle environnemental, l'injustice climatique se traduit par le fait que la plus grande part des émissions historiques et actuelles de gaz à effet de serre est à l'origine dans les pays développés largement moins nombreux et représentant une population beaucoup moins importante. Les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles. Et la part des émissions mondiales en provenance des pays en développement augmentera pour répondre à leurs besoins sociaux et de développement. Selon les estimations, les pays développés sont collectivement responsables d'environ 70 % des émissions du

⁷¹ R.-U. et Afrique du Sud, Department of Food and Rural Affairs (U.K.) and Department of Environmental Affairs & Tourism (South Africa), *Scenarios for future international climate change policy: Discussion paper presented at the Midnight Sun Dialogue on Climate Change*, Riksgräsen, Suède, (2007) dans : Harald Winkler, « Négociations sur l'atténuation des changements climatiques, axées sur les options d'atténuation pour les pays en développement » (juillet 2008), en ligne : <http://www.undp.org/climatechange/docs/French/UNDP_Mitigation_final_fr.pdf> aux pp. 19-20. [Winkler, « Négociations sur l'atténuation des changements climatiques »].

⁷² *Atmosphere first* en anglais.

⁷³ *Equity first* en anglais.

⁷⁴ *Development first* en anglais.

⁷⁵ *Technology first* en anglais.

⁷⁶ *CCNUCC*, *supra* note 1, art. 3.1. prévoit que : « Il incombe aux Parties 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. »

⁷⁷ *CCNUCC, Rapport de la Conférence des parties sur les travaux de sa troisième session, tenue à Kyoto du 1^{er} au 11 décembre 1997 : Première partie, délibérations*, 6 mars 1998, FCCC/CP/1997/7, en ligne : <<http://unfccc.int/resourcc/docs/french/cop3/g9860810.pdf>>.

⁷⁸ Florence Loozen, *Répartition des efforts de réduction dans le cadre des négociations post-Kyoto : analyse de la Proposition Brésilienne et des Régimes alternatifs*, thèse pour le diplôme d'études spécialisé en gestion de l'environnement, Université libre de Bruxelles, 2006, en ligne : <http://mem-envi.ulb.ac.be/Memoires_en_pdf/MFE_05_06/MFE_Loozen_05_06.pdf>.

⁷⁹ Voir aussi Agnès Michelot, « À la recherche de la justice climatique - perspectives à partir du principe de responsabilités communes mais différenciées » dans Christel Cournil et Catherine Colard-Fabregoule, dir., *Changements climatiques et défis du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 183 aux pp. 183-212.

CO₂ depuis le début de l'ère industrielle. Actuellement, les pays développés qui ne comptent que 15 % de la population mondiale sont responsables de 45 % des émissions de CO₂. En revanche, l'Afrique subsaharienne représentant environ 11 % de la population mondiale ne contribue que 2 % des émissions mondiales. Le groupe des pays à faible revenu représentant un tiers de la population mondiale contribue seulement 7 % des émissions mondiales⁸⁰. Sous l'angle économique, les économies faibles des pays en développement seront plus rapidement altérées par les changements climatiques que celles des pays développés dont les capacités d'adaptation sont meilleures. Pour autant, les pays industrialisés devraient prendre les devants dans la mise en place de mesures de réduction des émissions. Ce débat resurgit aujourd'hui dans une perspective « après 2012 » alors que les conférences internationales sur le climat ont lancé les discussions sur les engagements pour la seconde période (2013-2017).

Il est vrai que les États ont souvent des intérêts différents dans la mise en œuvre du principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁸¹. Les pays développés insistent sur leur inquiétude de compétitivité internationale et la nécessité de la participation des pays en développement pour une protection effective de l'environnement global. En revanche, les pays en développement mettent souvent l'accent sur la responsabilité historique des pays développés, leurs ressources limitées pour la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement et leur droit au développement économique⁸².

3. VERS DE NOUVELLES APPROCHES SUR LE PRINCIPE DES « RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS DIFFÉRENCIÉES »⁸³ POUR LA PÉRIODE APRÈS 2012

Lors de la Conférence de Copenhague, les pays en développement ont exprimé la position claire qu'ils n'adopteront aucun traité climatique qui ne se conformerait pas au principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁸⁴ concrétisé dans la *CCNUCC* et le *Protocole de Kyoto*. C'est la raison pour laquelle les pays en développement se sont opposés fortement à la proposition danoise de l'*Accord de Copenhague* qui a été le résultat des discussions entre un petit groupe des pays développés. En effet, cette proposition veut imposer des objectifs contraignants de réduction d'émissions aux pays en développement (sauf les pays les moins avancés [PMA]), mais n'inclut pas d'objectifs fixes pour les pays industrialisés à court terme.

⁸⁰ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, supra note 5 aux pp. 40 et 42.

⁸¹ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

⁸² Tuula Kolar, « The principle of common but differentiated responsibilities as contributing to sustainable development through multilateral environmental agreements » dans Hans Christian Bugge & Christina Voigt, dir., *Sustainable development in international and national law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 249 à la p. 261. [Kolar, « The principle of common but differentiated responsibilities »].

⁸³ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

⁸⁴ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 10.

En ce qui concerne la mise en œuvre du principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁸⁵, la proposition danoise de l'*Accord de Copenhague* et les États-Unis ont suivi une même approche. Dans une communication du 4 juin 2009 au Secrétariat de la CCNUCC⁸⁶, les États-Unis demandent une plus grande responsabilité de la part des pays en développement. Selon les États-Unis, un nouvel accord climatique devrait inclure les engagements quantifiés de réduction d'émissions pour les pays émergents conformément au niveau d'ambition nécessaire pour atteindre l'objectif de la CCNUCC. D'autres pays en développement Parties devraient mettre en œuvre au niveau national les mesures d'atténuation appropriées et élaborer des stratégies à faible émission de carbone en fonction de leurs capacités.

Cependant, la Chine considère qu'« il est totalement injustifié de leur (les pays en développement) demander d'adopter des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre au-dessus de leurs obligations et capacités, en ne tenant pas compte des responsabilités historiques, des émissions per capita et des différents niveaux de développement »⁸⁷. En outre, quatre grands pays émergents (la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud) ont adopté une déclaration commune le 28 novembre 2009⁸⁸ qui indique qu'ils ne souhaitent pas se fixer des objectifs contraignants de réduction d'émissions qui pénaliseraient leur économie. En fait, les émissions *per capita* des pays émergents sont encore beaucoup plus faibles que celles des pays développés.

Pays	Emissions de CO₂ per capita en 2007 (en tonnes)
Chine	4,9
Etats-Unis	18,9
France	6,02
Royaume-Uni	8,86
Allemagne	9,56
Australie	17,93
Russie	10,83
Inde	1,38
Japon	9,84
Brésil	1,93

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ É.-U., Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Draft implementing agreement under the Convention prepared by the Government of the United States of America for adoption at the fifteenth session of the Conference of the Parties: Note by the secretariat*, 15^e sess., (6 juin 2009) à la p.6.

⁸⁷ Wen Jiabao, Discours d'ouverture de la réunion finale, conférence de Copenhague de 2009 sur les changements climatiques, Beijing, 19 décembre 2009. Transcription d'extraits disponible en ligne : L'ambassade de la Chine en Mauritanie <<http://mr.china-embassy.org/fra/xwdt/t647842.htm>>.

⁸⁸ Le Monde, « Une déclaration commune des pays émergents avant Copenhague » (1 décembre 2009), en ligne : Le Monde.fr <http://www.lemonde.fr/web/recherche_breve/1,13-0,37-1107890,0.html#xtor=RSS-3244>.

⁸⁹ ONU, « Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement : site officiel des Nations Unies sur les indicateurs OMD » (2007), en ligne : mdgs.un.org <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>>.

Canada	16,91
Afrique du Sud	8,81
Mexique	4,38

NU, «Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement : site officiel des Nations Unies sur les indicateurs OMD» (2007), en ligne : <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>>.

Les pays émergents ont également présenté un texte⁹⁰, élaboré avant la Conférence de Copenhague par la Chine, en accord avec l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Soudan⁹¹. Intitulé « *Copenhagen Accord (draft)* », le texte des pays émergents réaffirme le principe des « responsabilités communes mais différenciées »⁹² en proposant la continuation du *Protocole de Kyoto* pour une deuxième période d'engagement 2013-2020. Le texte confirme que « le développement économique et l'éradication de la pauvreté sont la priorité indiscutable des pays en développement »⁹³, tout en admettant que « l'augmentation de la température globale ne devrait pas excéder 2 °C »⁹⁴. Sur ce fondement, le texte prévoit que les pays développés qui sont parties au *Protocole de Kyoto* doivent prendre les objectifs contraignants de réduction des émissions pour la période 2013-2020. Pour les pays développés qui ne sont pas parties au *Protocole de Kyoto* (les États-Unis), ils doivent prendre des engagements domestiques comparables aux engagements des autres pays développés. Le texte prévoit également les actions d'atténuation nationalement appropriées (NAMAS)⁹⁵ pour les pays en développement. Cependant, ces actions d'atténuation des pays en développements doivent être supportées par les pays développés en matière de technologie et de financement. Le texte prévoit la création d'un Fonds global du climat contribué par les pays développés et la responsabilité des pays développés en matière de financement de l'adaptation et du transfert technologique dans les pays en développement. En général, le texte proposé par les pays émergents pour la Conférence de Copenhague poursuit l'approche du *Protocole de Kyoto*.

Les divergences persistantes entre les pays développés et les pays en développement en matière de partage des responsabilités ont conduit à l'échec de la Conférence de Copenhague. Aucun accord juridiquement contraignant n'a été adopté à Copenhague. Cependant, les États parties sont parvenus à un accord politique,

⁹⁰ Afrique du Sud *et al.*, « Copenhagen Accord (draft) : COP decisions under the Convention » (2009), en ligne : [aidh.org <http://www.aidh.org/climat/Images/Draft%20pays%20emergents.pdf>](http://www.aidh.org/climat/Images/Draft%20pays%20emergents.pdf). [Afrique du Sud *et al.*, « Copenhagen Accord (draft) »].

⁹¹ Celui qui présidait le groupe G77 lors de la conférence de Copenhague.

⁹² *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

⁹³ Afrique du Sud *et al.*, « Copenhagen Accord (draft) », *supra* note 90 au préambule.

⁹⁴ *Ibid.* art. 1.

⁹⁵ Le terme « les actions d'atténuation nationalement appropriées » est dénommé en anglais « nationally appropriate mitigation actions (NAMAS) ». Ce terme, qui a été utilisé pour la première fois dans le Plan d'action de Bali, se définit comme l'ensemble de politiques et de mesures que les pays en développement élaborent dans le cadre d'un engagement volontaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

appelé l'*Accord de Copenhague*⁹⁶. Cet accord continue à confirmer la «volonté politique de lutter sans tarder contre [les changements climatiques] conformément au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives.»⁹⁷. En plus, l'*Accord de Copenhague* reconnaît qu'«il faudra plus de temps aux pays en développement pour atteindre le pic des émissions»⁹⁸ et rappelle que «le développement social et économique et l'élimination de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles de ces pays»⁹⁹. Comme l'*Accord de Copenhague*, l'*Accord de Cancun* réaffirme les besoins légitimes des pays en développement pour le développement social et économique et l'élimination de la pauvreté. L'*Accord de Cancun* rappelle aussi les principes, dispositions et engagements dans le cadre de la CCNUCC, en particulier les articles 3 et 4, qui ont consacré le principe des «responsabilités communes mais différenciées»¹⁰⁰. Donc, il convient de relever que le principe des «responsabilités communes mais différenciées»¹⁰¹ reste un principe fondamental qui dirige les négociations climatiques¹⁰². La prise en compte de ce principe est indispensable pour encourager une participation plus forte des pays en développement dans un régime climatique post-Kyoto.

Toutefois, l'urgence des enjeux climatiques exige les efforts de réduction des émissions de tous les pays, les pays développés ainsi que les pays en développement¹⁰³. Il faut bien noter que l'objectif de la CCNUCC visant à «stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique»¹⁰⁴ est commun à tous les États parties à la CCNUCC¹⁰⁵. Donc, il est important de reconnaître que la différenciation des obligations n'implique pas les engagements additionnels pour les pays développés à l'infini. La responsabilité «différenciée» ne devrait pas être interprétée comme responsabilité «exclusive» pour les pays développés¹⁰⁶. Les pays en développement devraient renforcer leur niveau de participation dans les efforts de réduction des émissions lorsque leur contribution au

⁹⁶ L'*Accord de Copenhague* est un accord politique proposé par les États-Unis, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud. Il ne peut pas être considéré comme un accord de mise en œuvre de la CCNUCC. En effet, cette proposition de l'accord n'a été négociée que par un groupe de 26 États Parties présents à la conférence de Copenhague. De nombreux pays en développement s'y sont opposés. Donc, l'*Accord de Copenhague* n'a pas été adopté par la conférence des parties qui a finalement seulement pris note de cet accord juste avant la fin de la conférence.

⁹⁷ *Accord de Copenhague*, 19 décembre 2009 au para. 1.

⁹⁸ *Ibid.* au para. 2.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention*, Déc. 1/CP.16, Doc. off. CCNUCC, 2010, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1, 2 à la p. 2.

¹⁰¹ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

¹⁰² Harald Winkler, « An architecture for long-term climate change: North-South cooperation based on equity and common but differentiated responsibilities » dans Frank Biermann, Philipp Pattberg et Fariborz Zelli, dir., *Global Climate Governance beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation*, New York, Cambridge University Press, 2010, 97 à la p. 112.

¹⁰³ R.-U., *Stern Review*, *supra* note 6 à la p. 460.

¹⁰⁴ CCNUCC, *supra* note 1, art. 2.

¹⁰⁵ Laurence Boisson de Chazournes, « Le droit international au chevet de la lutte contre le réchauffement planétaire: éléments d'un régime » dans *Mélanges offerts à Hubert Thierry – L'évolution du droit international*, Paris, Pedone, 1998, 43 à la p. 50.

problème et leur capacité augmentent¹⁰⁷. A cette fin, il est nécessaire de chercher un équilibre, « d'une part, entre la responsabilité historique et la responsabilité actuelle des États dans le réchauffement du climat et, d'autre part, entre ces deux responsabilités temporelles et la capacité différente des États d'y répondre »¹⁰⁸. Autrement dit, il faudrait harmoniser deux approches différentes, l'approche de « l'Atmosphère d'abord » et l'approche de « l'Équité d'abord ». Dans ces conditions, les pays développés devraient s'engager sur des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions. Les pays émergents qui se développent à un rythme très rapide et représentent 30% des émissions globales, de leur part, devraient assumer une responsabilité plus grande en matière de réduction des émissions globales. En tenant compte du niveau d'émission faible et de la capacité économique limitée, les autres pays en développement, notamment les pays les moins avancés, pourraient être exonérés des engagements de réduction des émissions. Cependant, ces pays en développement devraient élaborer et réaliser les actions d'atténuation nationalement acceptables. L'équité serait assurée par le financement des actions réalisées par les pays en développement ainsi que le transfert de technologie des pays développés aux pays en développement¹⁰⁹. En ce cas, le principe des «responsabilités communes mais différenciées»¹¹⁰ pourrait être considéré comme un découplage entre la responsabilité commune et la participation différenciée. Tous les pays devraient prendre les mesures d'atténuation des changements climatiques car ils partagent la responsabilité commune. La participation des pays est différenciée selon leurs capacités respectives.

En général, la différenciation des engagements des pays selon de nouvelles approches dans le régime climatique après Kyoto est essentielle pour assurer une mobilisation à l'échelle mondiale de toutes les parties dans la lutte contre les changements climatiques¹¹¹. Cette position a été inspirée par le Plan d'action de Bali¹¹² adopté lors de la treizième Conférence des parties de la CCNUCC à Bali en 2007¹¹³. En employant pour la première fois les termes de pays « développés » et « en développement » plutôt que pays « visés et non visés à l'Annexe I », le Plan d'action de Bali a structuré les négociations sur des bases nouvelles. En effet, les résultats acquis à la conférence de Bali en 2007 ont marqué « un changement d'attitude assez net des émergents qui deviennent des partenaires actifs, avec une acceptation

¹⁰⁶ Bryan A. Green, « Lessons from the Montreal Protocol: guidance for the next international climate change agreement » (2009) 39 *Environmental Law* 253 à la p. 278.

¹⁰⁷ Kolar, « The principle of common but differentiated responsibilities », *supra* note 82 à la p. 262.

¹⁰⁸ Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées », *supra* note 37 à la p. 60.

¹⁰⁹ Niels B. Bekkhus, « Kyoto and beyond, international burden-sharing in the fight against climate change » (2008) 61 *Studia Diplomatica*, 177 à la p. 191.

¹¹⁰ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

¹¹¹ Sandrine Maljean-Dubois, « Les suites de Kyoto : Le « post-2012 »: quelles perspectives pour le régime juridique international de lutte contre le réchauffement climatique? » (2009) 2 *Cahiers Droit, Sciences & Technologies* 111 aux pp. 111-126.

¹¹² CCNUCC, *Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007: Décisions adoptées par la Conférence des Parties*, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 2008 aux pp. 3-7, en ligne : [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf>](http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf). [*Plan d'action de Bali*].

¹¹³ CCNUCC, *Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007 : Première partie: Compte rendu des débats*, 14 mars 2008, FCCC/CP/2007/6, en ligne : [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06f.pdf>](http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06f.pdf) [Conférence de Bali].

notamment par la Chine et le Brésil de leur responsabilité, et le développement de politiques climatiques »¹¹⁴. Aussi, le Plan d'action de Bali envisageait-il des engagements d'atténuation pour les pays développés et des « actions » d'atténuation pour les pays en développement. Sur la base du Plan d'action de Bali, le texte adopté à la Conférence de Poznan sur les changements climatiques¹¹⁵ en 2008 a précisé l'approche d'une différenciation entre les pays en développement. Concrètement, les pays émergents devraient prendre des « engagements plus ambitieux » que les autres pays en développement¹¹⁶.

B. Les objectifs quantifiés de réduction d'émission face au manque de volonté politique de la part des pays émergents

Il convient de rappeler que le *Protocole de Kyoto* n'arrive pas à inclure les objectifs quantifiés de réduction d'émission pour les pays en développement à cause de l'opposition forte de ces pays dans les négociations. Par contre, dans le cadre du *Protocole de Kyoto*, les pays développés et les pays en développement ont souscrit des engagements distincts, procédant à un « découpage bipolaire du monde »¹¹⁷. D'un côté, les pays développés ont souscrit des engagements spécifiques de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. De l'autre, les pays en développement sont exemptés d'engagements quantifiés.

¹¹⁴ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, supra note 27 à la p. 173.

¹¹⁵ CCNUCC, *Rapport de la quatorzième session de la Conférence des Parties tenue à Poznan du 1er au 12 décembre 2008 Première partie: Délibérations*, 19 mars 2009, FCCC/CP/2008/7, en ligne : un.org <<http://www.un.org/french/climatechange/balycopenhagen/poznan.shtml>> [Conférence de Poznan].

¹¹⁶ Selon le *Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention* : *Idées et propositions relatives au paragraphe 1 du Plan d'actions de Bali*, FCCC/AWGLCA/2008/16/Rev.1, Doc. off. CCNUCC, 4^e session (2008), 1 au point 42.b.

Concernant la nature des NAMAS, « Les mesures devraient/peuvent :

- i) Être volontaires et non contraignantes, et être adaptées aux capacités de chaque Partie (Brésil, MISC.1; Afrique du Sud, MISC.1/Add.1; Singapour, MISC.2; Afrique du Sud, Chine, ...République de Corée, MISC.5; AOSIS, MISC.5/Add.2);
- ii) Être distinctes des engagements d'atténuation pris par les Parties visées à l'Annexe I (G-77 et Chine, MISC.5/Add.2);
- iii) Être à la mesure des capacités et des responsabilités et s'accorder avec le potentiel d'atténuation et le contexte national (CE et ses États membres, MISC.5/Add.1);
- iv) Correspondre à des engagements plus ambitieux pour les Parties possédant des capacités nationales appropriées (Australie, MISC.5/Add.2) et du même type que celles des pays développés (États-Unis, MISC.5/Add.2) pour certains pays en développement au moins (notamment les principaux émetteurs et les pays émergents);
- v) Être juridiquement de même nature (mesures juridiquement contraignantes ou volontaires, par exemple) pour tous les pays, développés ou en développement, indépendamment de leur contenu (États-Unis, MISC.5);
- vi) Être différentes de par la nature des mesures ou des engagements, pour différents groupes de pays en développement (Égypte, MISC.1; Australie, MISC.1/Add.2; CE et ses États membres, Japon, MISC.2; Fédération de Russie, Japon, Turquie, MISC.5); ».

¹¹⁷ Béatrice Quenault, « Protocole de Kyoto et gouvernance écologique mondiale : enjeux et perspectives des engagements post-2012 » (2006) 34 *Monde en développement* 29 à la p.34.

1. LES FAIBLESSES DU *PROTOCOLE DE KYOTO* DANS L'ATTRIBUTION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION D'ÉMISSION

Dans le cadre du *Protocole de Kyoto*, trente-neuf pays développés répertoriés dans son annexe B¹¹⁸ se voient imposer des engagements chiffrés de réduction des émissions. Une moyenne de 5% de réduction a été arrêtée pour un ensemble de pays à l'annexe B du *Protocole de Kyoto*¹¹⁹. Cependant, les engagements sont différenciés par pays. Autrement dit, les engagements chiffrés des pays développés exprimés à l'annexe B du protocole en pourcentage des émissions de l'année de référence varient dans une fourchette allant de 92% à 110%. Les États parties ayant un engagement inférieur à 100% s'engagent à réduire la moyenne de leurs réductions annuelles en dessous de leur niveau de 1990 à l'échéance 2008-2012. En revanche, les États parties ayant un engagement égal ou supérieur à 100% ne doivent pas réduire leurs émissions annuelles, mais doivent veiller à ce qu'elles ne dépassent pas le seuil fixé.

TABLEAU 2- Les engagements chiffrés en matière de réduction et de limitation des émissions de gaz à effet de serre des parties au *Protocole de Kyoto*¹²⁰

- États membres de l'Union européenne 15 (« bulle »)	-8%
- Nouveaux États membres de l'Union européenne accédés en Mai 2004 ^(*)	
▪ Estonie, Lettonie, Lituanie	-8%
▪ Hongrie, Pologne	-6%
▪ République tchèque, Slovaquie, Slovénie	-8%
- Suisse, Bulgarie, Roumanie	-8%
- Monaco, Liechtenstein	-8%
- États-Unis ^(**)	-7%
- Japon, Canada	-6%
- Croatie	-5%
- Russie, Nouvelle-Zélande, Ukraine	+0%
- Norvège	+1%
- Australie	+8%
- Islande	+10%

(*) Chypre et Malte ne figurant pas à l'annexe B du *Protocole de Kyoto*

(**) États-Unis n'ayant pas ratifié le *Protocole de Kyoto*

Les engagements de réduction d'émissions des gaz à effet de serre établis par

¹¹⁸ Dans le Protocole de Kyoto, les pays formellement engagés dans une politique de réduction des émissions sont ceux de l'Annexe I de la Convention. L'annexe B correspond au chiffrage de cet engagement.

¹¹⁹ Le *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 3.1. prévoit que « les parties visées à l'Annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées (...) des gaz à effet de serre (...) ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'annexe B (...) en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 ».

¹²⁰ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, annexe B.

le *Protocole de Kyoto* ont satisfait aux exigences des pays en développement sur la mise en œuvre du principe des « responsabilités communes mais différenciées »¹²¹. En effet, les pays en développement sont exonérés de tout effort de réduction d'émission. Cependant, la différenciation des engagements établie par le *Protocole de Kyoto* ne tient pas compte d'une manière suffisante de la diversité des situations des pays. D'un point de vue économique, certains États non parties à l'Annexe I (comme Singapour, la Corée du Sud, Israël...) sont plus riches que des pays de l'Annexe I (comme Grèce, Hongrie...). Donc, l'inclusion de ces pays dans les objectifs de réduction des émissions est nécessaire. Par ailleurs, les États non parties à l'Annexe I constituent également un groupe hétérogène qui se compose des pays à revenu faible, peu émetteurs de gaz à effet de serre et des pays émergents à niveau de revenu plus important avec un total important de gaz à effet de serre émis. Concrètement, le groupe des pays en développement peut être distingué en trois groupes de pays principaux ayant des préoccupations distinctes et il convient de différencier les engagements pour chaque groupe¹²²:

Les pays émergents (comme la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique...) sont fortement peuplés et contribuent le plus à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre par les pays en développement. Cependant, la majorité de ces pays ont réduit l'intensité carbone de leur économie depuis 1990 en utilisant plus rationnellement les sources d'énergies fossiles. A cause de la croissance forte des émissions de ces pays, l'inclusion de ces pays à la stratégie de réduction mondiale des émissions est indispensable pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC.

Les pays pétroliers hésitent à s'engager sur des objectifs de réduction des émissions. En outre, ces pays ne souhaitent pas la généralisation de la contrainte carbone sous forme de plafonds d'émissions qui pourrait limiter la consommation des sources d'énergie fossiles et réduire la rente pétrolière. Ces pays subordonnent l'inclusion de leur part dans les objectifs de réduction des émissions à des compensations financières. Pourtant, ils disposent actuellement d'abondantes ressources financières.

Le groupe des pays les moins avancés est le plus important numériquement. Ces pays qui contribuent le moins aux changements climatiques sont les plus affectés par ces phénomènes. L'un des enjeux principaux pour ce groupe de pays est renforcer les ressources financières additionnelles pour aider ces pays à s'adapter aux impacts des changements climatiques.

En outre, ce cadre fait également ressortir un point faible principal dans la mise en œuvre du *Protocole de Kyoto*. Il s'agit de la question de l'efficacité environnementale. L'absence des engagements des pays émergents est l'une des raisons principales du refus des États-Unis de ratifier le *Protocole de Kyoto*. Pourtant, les États-Unis représentent 18% des émissions mondiales et les grands pays émergents, notamment les « BASIC », représentent 27% des émissions mondiales. En plus, lors des négociations à Kyoto, pour obtenir l'accord de la Russie et de l'Ukraine,

¹²¹ *Ibid.*, art. 10.

¹²² Christian de Perthuis et Anaïs Delbos, « Négociations climatiques : les enjeux du post-Copenhague » (2010) n°46 *L'économie politique* 70 à la p. 74. [Perthuis et Delbos, « Négociations climatiques »].

le *Protocole de Kyoto* n'impose qu'un objectif de stabilisation de leur niveau d'émissions égal à celui de 1990. Mais à la suite de l'effondrement de l'activité industrielle qui a suivi la chute du bloc soviétique en 1990, les émissions de ces pays avaient déjà beaucoup chuté. Par exemple, selon les estimations, les émissions de la Russie sont aujourd'hui de près de 30% inférieures au niveau de 1990¹²³. Donc, la Russie et l'Ukraine disposent d'une importante quantité de quotas d'émission excédentaires sans devoir fournir aucun effort de réduction. Or, ces pays, en tant que les pays de l'Annexe I, sont autorisés à revendre ces quotas d'émission excédentaires. Cette situation est connue sous le nom d'« air chaud »¹²⁴. En plus, il convient de rappeler que les dix premiers émetteurs¹²⁵ représentent 70% des émissions mondiales¹²⁶. Par conséquent, l'efficacité environnementale du *Protocole de Kyoto* est remise en cause dans la mesure où la part des émissions mondiales couverte par les engagements de Kyoto est très limitée.

2. LES EFFORTS DES ACCORDS DE COPENHAGUE ET DE CUNCUN VISANT À INTÉGRER LES PAYS ÉMERGENTS DANS LES OBJECTIFS GLOBAUX DE RÉDUCTION D'ÉMISSION

Avec l'effort d'intégrer les pays émergents dans les objectifs globaux de réduction des émissions, l'*Accord de Copenhague* permet des engagements à géométrie variable selon les pays¹²⁷. En théorie, cet accord permet d'intégrer les États-Unis ainsi que les pays émergents et couvre une part des émissions mondiales (un peu plus de 75%) beaucoup plus large que le *Protocole de Kyoto*. Concrètement, a été retenue l'approche volontaire et ascendante qui permet à chaque pays développé d'établir ses propres engagements de réduction d'émissions et sa propre année de référence. Les pays en développement, pour leur part, doivent inscrire leurs actions d'atténuation nationalement appropriées (NAMAS).

Durant les négociations, il faut bien rappeler que les États-Unis exigent un contrôle international des actions d'atténuation faites par les pays en développement, notamment par les pays émergents. En revanche, les pays émergents s'opposent fortement à la proposition des États-Unis en invoquant le principe du respect de la souveraineté nationale. Pour harmoniser les positions différentes entre les États-Unis et les pays émergents, selon l'*Accord de Copenhague*, les NAMAS des pays en développement ne sont pas soumises à des vérifications par le dispositif des Nations Unies sauf les actions bénéficiant de financements internationaux. En réaffirmant l'*Accord de Copenhague*, l'*Accord de Cancun* prévoit que les NAMAS appuyées par des moyens de financement des pays développés sont soumis au contrôle international. Les NAMAS autonomes des pays en développement appuyées par leurs propres ressources sont mesurées et vérifiées au niveau national conformément aux

¹²³ Patrick Criqui, Benoît Faraco et Alain Grandjean, *Les États et le carbone*, Paris, Presse Universitaire de France, 2009 à la p. 209.

¹²⁴ *hot air* en anglais.

¹²⁵ La Chine, les États-Unis, l'Union européenne, la Russie, l'Inde, le Japon, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud et le Mexique.

¹²⁶ Aurélie Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 89 à la p. 26.

¹²⁷ Perthuis et Delbos, « Négociations climatiques », *supra* note 122 à la p. 72.

modalités développées dans le cadre de la CCNUCC. En outre, l'*Accord de Cancun* invite les Parties à soumettre leurs points de vue sur les modalités et procédures d'évaluation internationale des actions d'atténuation des émissions des pays en développement¹²⁸.

En répondant à la demande de l'*Accord de Cancun*, les États parties ont soumis leurs points de vue sur cette question dans le cadre de la 14^{ème} session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention à Bangkok (5-8 avril 2011)¹²⁹. Selon la Chine, un grand défi est que les pays en développement n'ont pas les capacités nécessaires pour améliorer leurs rapports nationaux tandis que le financement actuel des pays développés n'est pas suffisant. Pour surmonter ces obstacles, la Chine considère que le mécanisme actuel de financement devrait être réformé pour simplifier la procédure, améliorer l'efficacité et l'ampleur de financement. Par contre, selon les États-Unis, la crédibilité du mécanisme de financement ne dépend pas seulement sur le fonds mais aussi sur la comptabilité transparente de ce qui est fait, et les résultats obtenus. Mais les informations actuelles communiquées par les pays bénéficiaires du soutien financier sont très limitées. En raison du manque d'informations communiquées par les pays bénéficiaires, il est difficile de démontrer aux contribuables des pays donateurs que ce soutien financier a été utilisé d'une manière efficace et transparente. Donc, les États-Unis considèrent que les pays bénéficiaires devraient fournir des informations plus détaillées et fréquentes sur les impacts du soutien financier international pour l'atténuation des émissions et l'adaptation aux changements climatiques. En outre, il faudrait intégrer dans le cadre des rapports communs les résultats d'atténuation et d'adaptation associés au soutien financier fourni. L'Union européenne, de sa part, exprime sa volonté de soutenir la mise en œuvre des mesures de vérification internationale dans les pays en développement par les voies multilatérales et bilatérales. En plus, l'Union européenne propose l'amélioration des informations communiquées par les deux côtés : les pays développés et les pays en développement. Ces informations devraient se compléter pour aider à mieux comprendre les lacunes et les besoins du soutien financier de la part des pays en développement.

En fait, pour être véritablement efficace, le contrôle doit être organisé au plan international¹³⁰. Avec un contrôle partiel qui ne s'applique que pour les actions financièrement soutenues, il n'est pas possible d'évaluer le niveau d'émissions de l'ensemble de l'économie des pays en développement, ce qui ne permettra pas de savoir si les émissions globales sont sur la bonne trajectoire pour respecter l'objectif de l'*Accord de Copenhague*. En ce qui concerne la souveraineté, selon la *Déclaration de Stockholm*, la souveraineté nationale doit être exercée d'une manière harmonisée

¹²⁸ *Accord de Cancun*, *supra* note 9, au point III(B).

¹²⁹ CCNUCC, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, *Views on the items relating to a work programme for the development of modalities and guidelines listed in decision 1/CP.16, paragraph 66*, Bangkok and Bonn, 2011, en ligne: [unfccc.int: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awgla14/eng/misc07.pdf>](http://unfccc.int/resource/docs/2011/awgla14/eng/misc07.pdf).

¹³⁰ Jean-Pierre Beurier, *Droit international de l'environnement*, 4^e édition, Paris, Pedone, 2010 à la p. 155. [Beurier, *Droit international*]

dans le respect de l'environnement à l'extérieur des limites de la juridiction nationale¹³¹. Comme les changements climatiques constituent un problème environnemental global, ce principe devrait être souligné. Autrement dit, la nature intrinsèquement internationale des atteintes à l'environnement comme les changements climatiques appelle « nécessairement une réaction de la communauté internationale dans son ensemble ou, au moins, de tous les Etats concernés par une pollution donnée et limitent du même coup la liberté des Etats d'agir individuellement dans ce domaine »¹³². Pour surmonter les divergences entre les États-Unis et les pays émergents concernant la vérification des NAMAS, il faudra que les États coopèrent de bonne foi avec les organisations internationales et entre eux pour préserver l'environnement, conformément à l'esprit de la *Déclaration de Stockholm*¹³³.

À la Conférence de Copenhague, les pays développés n'ont pas réussi à convaincre les pays émergents d'accepter les objectifs contraignants de réduction des émissions. En fait, les pays émergents ont rejeté toute obligation de réduction des émissions et toute différenciation entre eux et les autres pays en développement en demandant le respect de la *CCNUCC* et du *Protocole de Kyoto*. Finalement, l'*Accord de Copenhague* a maintenu la répartition des pays en deux groupes (Annexe I et non-Annexe I) comme la *CCNUCC*. Toutefois, il a accordé la priorité aux pays en développement les plus vulnérables (les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique) dans le cadre du financement de l'adaptation¹³⁴.

Conformément à l'*Accord de Copenhague*, la plupart des pays, notamment les dix premiers émetteurs du monde, ont transmis leurs objectifs nationaux au secrétariat de la *CCNUCC* avant le 1^{er} février 2010. Toutefois, à cause de l'absence de l'effet contraignant¹³⁵, l'*Accord de Copenhague* ne change pas grand-chose aux engagements de réduction d'émissions en pratique. Dans une notification aux parties, le secrétaire exécutif de la *CCNUCC* a précisé que comme la Conférence des Parties à la *CCNUCC* n'a ni adopté ni approuvé, mais a simplement pris note de l'*Accord de Copenhague*, cet accord est un simple accord politique et n'a pas de portée juridique¹³⁶ dans le cadre de la *CCNUCC*¹³⁷.

¹³¹ *Déclaration de Stockholm, supra* note 40 principe 21: « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

¹³² Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Mathias Forteau et Alain Pellet, *Droit international public*, 8^e éd., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2009 à la p. 1419.

¹³³ *Déclaration de Stockholm, supra* note 40 principe 24: « Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats.»

¹³⁴ *Accord de Copenhague, supra* note 8 au para. 8.

¹³⁵ Beurrier, *Droit international, supra* note 130 à la p. 306.

¹³⁶ *legal standing* en anglais.

¹³⁷ Secrétaire exécutif de la *CCNUCC*, « Clarification relating to the notification of 18 January 2010 » (25 janvier 2010), en ligne: <http://unfccc.int/files/parties_and_observers/notifications/application/pdf/

En intégrant les acquis de l'*Accord de Copenhague*, l'*Accord de Cancun* a reconnu des objectifs nationaux de réduction fixés par les pays développés et les pays en développement à Copenhague dans le cadre de la CCNUCC. Dans l'objectif d'améliorer la transparence, l'*Accord de Cancun* a élaboré et renforcé les mécanismes internationaux de notification et de vérification des efforts de réduction entrepris par tous les États parties, notamment les pays en développement. En outre, l'*Accord de Cancun* a créé un registre qui permet de recenser les mesures d'atténuation nationalement appropriées pour lesquelles les pays en développement sollicitent un appui international et de faciliter la mise en adéquation de l'aide fournie par les pays développés en matière de renforcement des capacités, de financement et de technologie pour ces mesures¹³⁸. En concrétisant l'*Accord de Copenhague* en matière de renforcement de l'adaptation pour les pays les moins avancés, l'*Accord de Cancun* a créé un Cadre d'adaptation de Cancun¹³⁹¹⁴⁰ qui comprend un processus spécifique pour appuyer les pays les moins avancés dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux d'adaptation. L'*Accord de Cancun* a également permis d'établir un programme de travail visant à considérer les approches appropriées pour remédier aux pertes et préjudices liés aux impacts des changements climatiques dans les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes de ces changements. Sur le plan institutionnel, l'*Accord de Cancun* a établi un comité de l'adaptation pour promouvoir la mise en œuvre des actions d'adaptation¹⁴¹. Le comité pour l'adaptation a pour mission de fournir un appui technique aux pays en développement, de favoriser les échanges d'expériences entre les centres et les réseaux sur l'adaptation et d'élaborer les recommandations sur la mise en œuvre des actions d'adaptation appropriées¹⁴².

Toutefois, malgré l'intégration des États-Unis et des pays émergents dans les objectifs de réduction des émissions, les engagements de l'*Accord de Copenhague* sont encore très faibles et imprécis. Les États-Unis et le Canada ont annoncé un objectif chiffré de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 17 % pour l'horizon 2020 par rapport à 2005, ce qui ne fait que 4 % par rapport à 1990, l'année de référence dans le cadre du *Protocole de Kyoto*. Il faut noter que les États-Unis ont intérêt à choisir 2005 comme année de référence au lieu de 1990 comme dans le *Protocole de Kyoto* : entre 1990 et 2005, les émissions de gaz à effet de serre des États-Unis ont augmenté de 5,8 à 7 millions de tonnes annuels¹⁴³. Pourtant, l'objectif fixé par le *Protocole de Kyoto* est de -7% pour les États-Unis et -6% pour le Canada par rapport à 1990 au cours de la période d'engagement 2008-2012. Le Japon et la Russie s'engagent à réduire jusqu'à 25% par rapport à 1990, mais à condition des engagements équivalents des principales économies. Les pays émergents ont transmis

100125_noti_clarification.pdf>.

¹³⁸ *Accord de Cancun*, *supra* note 9, au point III.

¹³⁹ Commission du bassin du Lac Tchad « Conférence de Cancun sur les changements climatiques, du 29 novembre au 11 décembre 2010. » (2010), en ligne : [cblt.org <http://www.cbllt.org/cbltDOCpdf/RapportChangementClimatConference.fr.pdf>](http://www.cbllt.org/cbltDOCpdf/RapportChangementClimatConference.fr.pdf).

¹⁴⁰ *Cancun Adaptation Framework* en anglais.

¹⁴¹ *Accord de Cancun*, *supra* note 9, art. 20.

¹⁴² *Ibid.* au point II.

¹⁴³ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, *supra* note 27 à la p. 157.

des engagements, non pas exprimés en valeur absolue en termes relatifs, soit sous forme de réduction de l'intensité carbone du Produit intérieur brut (PIB) (la Chine et l'Inde), soit sous forme de réduction par rapport au scénario « *business as usual* » (le Brésil, le Mexique). En outre, la Chine, l'Inde et le Brésil confirment que leurs engagements dans le cadre de l'*Accord de Copenhague* sont en nature volontaires. De plus, jusqu'ici, 43 pays en développement qui représentent un tiers du nombre des pays en développement parties de la CCNUCC n'ont pas transmis les engagements de limitation d'émissions¹⁴⁴. Il convient de relever que l'*Accord de Copenhague* n'a pas obtenu le soutien de la majorité des pays en développement alors que les engagements de réduction des émissions des pays émergents portent seulement un caractère symbolique. Par ailleurs, les objectifs de réduction d'émission des pays développés sont loin de satisfaire aux exigences du GIEC¹⁴⁵.

TABLEAU 3- Les engagements pris par les dix premiers émetteurs dans le cadre de l'<i>Accord de Copenhague</i>¹⁴⁶		
	Objectif de réduction d'émissions pour 2020	Année de référence
Chine	Réduction de l'intensité carbone du PIB de 40 à 45%	2005
Etats-Unis	17%	2005
UE	20% ou 30% (en cas d'engagements significatifs de ses partenaires internationaux dans ce sens)	1990
Russie	15 à 25% en cas de la comptabilisation des forêts et de l'engagement des principaux émetteurs à réduire leurs émissions	1990
Inde	Réduction de l'intensité carbone du PIB de 20 à 25%	2005
Japon	25% (si les gros émetteurs s'engagent à des efforts significatifs)	1990
Brésil	36 à 39% par rapport au scénario « <i>business as usual</i> »	2020
Canada	17%	2005
Corée du Sud	30% par rapport au scénario « <i>business as usual</i> »	2020
Mexique	30% par rapport au scénario « <i>business as usual</i> »	2020

¹⁴⁴ US Climate Action Network, « Who's On Board With The Copenhagen Accord? », en ligne: <<http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>>.

¹⁴⁵ Par rapport à l'objectif de stabilisation de la température moyenne à 2°C, selon le GIEC, les pays développés doivent réduire collectivement leurs émissions, en dessous des niveaux de 1990, de 25% à 40 % d'ici à 2020 et de 80% à 95% d'ici 2050.

¹⁴⁶ CCNUCC, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, « Compilation of information on nationally appropriate mitigation actions to be implemented by Parties not included in Annex I to the Convention » (18 mars 2011), en ligne: unfccc.int/resource/docs/2011/awgla14/eng/inf01.pdf.

Sur la base des engagements communiqués par les parties dans le cadre de l'*Accord de Copenhague*, le *Climate Action Tracker* (CAT)¹⁴⁷ considère que les parties ne sont pas collectivement sur la bonne trajectoire pour respecter la limite de 2 ou 1,5°C¹⁴⁸. En fait, afin de respecter les limites de 2°C ou 1,5°C, selon le CAT, il est nécessaire de réduire les émissions mondiales d'ici 2020 à environ 44 Gigatonnes de CO₂ par an (GtCO₂-éq/an). Selon les estimations, les émissions mondiales en 2008 s'élevaient à 46 GtCO₂-éq/an. Selon les projections, les engagements communiqués dans le cadre de l'*Accord de Copenhague* devraient les faire passer à 52-56 GtCO₂-éq/an : soit un écart de 8 à 12 GtCO₂-éq/an en 2020 par rapport à ce qui est nécessaire pour respecter la limite de 2°C ou 1,5°C. Sans l'*Accord de Copenhague*, les émissions mondiales « *business as usual* » sont estimées à 59 GtCO₂-éq/an en 2020. Donc, il convient de relever que les contributions de l'*Accord de Copenhague* sur les objectifs de réduction des émissions sont très limitées. Dans le cadre des négociations climatiques à Bangkok (3-8 avril 2011), le secrétaire exécutif de la CCNUCC, Madame Christiana Figueres, a souligné que « jusqu'à présent, la somme des promesses nationales ne représentait que 60 % de ce qui devrait être fait, selon les scientifiques, d'ici 2020, pour satisfaire l'objectif des deux degrés »¹⁴⁹.

L'échec de la Conférence de Copenhague avait montré des limites des négociations climatiques dans le cadre du système onusien : le fonctionnement lourd et inconfortable reposé sur l'idée d'un consensus de tous les États parties. En supplément, il s'agit de la complexité des négociations « en raison de l'enchevêtrement des institutions de la Convention –cadre et du Protocole de Kyoto, ne serait-ce qu'entre la Réunion des Parties au Protocole et la Conférence des Parties à la Convention, qui se tiennent en parallèle au cours d'une même conférence »¹⁵⁰. En effet, pour parvenir à un nouveau traité international sur le climat après Kyoto, la «feuille de route de Bali»¹⁵¹ prévoit deux voies de négociations : la voie de la CCNUCC sous les auspices du « groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention » (ci-après « AWG LCA ») créé à Bali et la voie

¹⁴⁷ Le *Climate Action Tracker* est un outil de calcul développé conjointement par Climate Analytics, Ecofys, et l'Institut de recherche de Potsdam sur les impacts du changement climatique (PIK) en 2009. Il permet de suivre, mettre à jour et évaluer les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre proposés par les pays développés et les pays en développement. L'initiative a été financée par la Fondation européenne pour le climat. Voir Climate Action Tracker, « Emissions gap unchanged since Cancun. Emissions and CO₂ concentrations at record highs. », en ligne: [climateactiontracker.org](http://www.climateactiontracker.org) <<http://www.climateactiontracker.org/>>.

¹⁴⁸ Climate Action Tracker, « Les États sont-ils sur le cap des 2 ou 1,5°C » (octobre 2010), en ligne : [climateactiontracker.org](http://www.climateactiontracker.org) <http://www.climateactiontracker.org/CAT_Overview_SomFR_20101009.pdf>.

¹⁴⁹ CCNUCC, Communiqué, « Négociations sur les changements climatiques à Bangkok : le plus haut responsable des questions climatiques au sein des Nations Unies appelle les gouvernements à avancer volontairement sur la voie tracée en 2010 et à éliminer les lacunes » (4 avril 2011), en ligne : [unfccc.int](http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20110404bkk_fr.pdf) <http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20110404bkk_fr.pdf>.

¹⁵⁰ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, supra note 27 à la p. 186.

¹⁵¹ Programme des Nations Unies pour le développement, Groupe environnement et énergie, « La feuille de route de Bali: Les questions clés en cours de négociation » (octobre 2008), en ligne : [undp.org](http://www.undp.org/climatechange/docs/French/Feuille_de_Route_de_Bali_questions_cles_en_cours_de_negociation.pdf) <http://www.undp.org/climatechange/docs/French/Feuille_de_Route_de_Bali_questions_cles_en_cours_de_negociation.pdf>.

du *Protocole de Kyoto* sous les auspices du « groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto » (ci-après « AW GKP ») établi à la Conférence de Montréal en 2005¹⁵². La voie de la *CCNUCC* est axée sur quatre éléments principaux : l'adaptation, l'atténuation, le transfert de technologie et le financement. En outre, dans le cadre de cette voie de négociation, les parties ont également discuté sur le mécanisme de la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD), des actions d'atténuation des pays en développement et des engagements d'atténuation des pays développés. Dans le cadre de la voie du *Protocole de Kyoto*, les parties ont discuté sur les objectifs de réduction des émissions des pays développés pour la période après 2012 et les mécanismes pour atteindre ces objectifs.

En fait, la voie de la *CCNUCC* permet aux États-Unis, qui n'ont pas ratifié le *Protocole de Kyoto*, de participer aux négociations. En revanche, les pays en développement souhaitent négocier dans le cadre du *Protocole de Kyoto* qui n'impose pas d'objectif de réduction des émissions pour ces pays. En outre, les pays en développement souhaitent voir les pays développés prendre les engagements contraignants de réduction plus importants à long terme¹⁵³. Lors de la réunion de Bangkok en 2009, les États-Unis ont affirmé que les objectifs globaux à long terme devraient être inscrits dans le cadre de la *CCNUCC* tandis que les pays en développement souhaitent garder le *Protocole de Kyoto* pour ceux qui l'avaient ratifié. Pourtant, la mise en œuvre de deux instruments différents aux pays d'un même groupe créerait une différenciation entre les États-Unis et les autres pays développés, ce qui n'était pas acceptable pour l'Union européenne. Donc, l'Union européenne et les autres pays développés comme le Japon, le Canada, l'Australie et la Nouvelle Zélande souhaitent une fusion des voies de négociation pour parvenir un nouvel instrument juridique contraignant dans le cadre de la *CCNUCC* en intégrant les éléments essentiels du *Protocole de Kyoto*. Toutefois, les parties à la Conférence de Copenhague ne sont pas parvenues à fusionner ces deux voies de négociation. Il convient de considérer que la complexité des négociations dans le cadre de l'approche à deux voies a largement contribué à l'impasse des négociations à Copenhague¹⁵⁴.

En montrant les limites du système onusien dans le cadre de la Conférence de Copenhague, la France a proposé la création d'un groupe « Copenhague+ », un forum restreint, rassemblant les États favorables à un objectif de réduction de 50% des émissions de GES d'ici à 2050. Cette idée a été rejetée par le groupe des 77 qui a estimé que les négociations climatiques devaient se poursuivre dans le seul cadre de l'ONU. Les États-Unis, pour leur part, ont considéré que les négociations devaient se fonder sur l'*Accord de Copenhague* qui peut servir « de plateforme commune pour les futures conférences »¹⁵⁵. En fait, cette initiative n'est pas nouvelle. Au temps de

¹⁵² CCNUCC, *Rapport de la onzième session de la conférence des parties tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005*, 30 mars 2006, FCCC/CP/2005/5, en ligne: [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/fr/05f.pdf>](http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/fr/05f.pdf).

¹⁵³ Matthieu Wemaëre, « Des alternatives à Kyoto ? Quelle architecture juridique pour un futur accord international de lutte contre le changement climatique » (2009) 2Cahiers Droit, Sciences & Technologies 127 à la p. 129.

¹⁵⁴ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, supra note 27 à la p. 195.

¹⁵⁵ Beurier, *Droit international*, supra note 130 à la p. 307.

l'administration Bush, les États-Unis ont également lancé l'initiative sur le Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat. Cette initiative a visé à contourner les négociations dans le cadre des Nations Unies et à privilégier plutôt des engagements volontaires et nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Actuellement, le Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat réunissent 17 pays qui émettent plus de 80% des gaz à effet de serre mondiaux¹⁵⁶. Sous l'administration Obama, la perspective de ce forum a changé. Il ne vise plus à concurrencer mais à favoriser les dialogues entre les pays développés et les pays émergents et à soutenir les conférences sur le climat dans le cadre des Nations Unies.

3. LES PROPOSITIONS POUR L'INTÉGRATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Actuellement, les pays en développement ne veulent pas mettre en péril leur croissance économique en acceptant des contraintes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Selon les estimations économiques, les politiques climatiques sont susceptibles d'induire des plus grandes pertes économiques dans les pays en développement que dans les pays développés¹⁵⁷. En outre, en raison du manque de ressources nécessaires, l'acceptation des engagements de réduction demande aux pays en développement de détourner les ressources du développement à la réduction d'émission, ce qui pourrait affaiblir leur capacité d'adaptation qui reste très faible¹⁵⁸. Donc, pour intégrer les pays en développement dans les objectifs de réduction des émissions, les mesures contraignantes ne seraient pas équitables sur le plan économique. Par ailleurs, l'imposition d'une manière unilatérale de ces mesures aux pays en développement serait irréaliste et contraire au principe de souveraineté nationale du droit international. Dans ce contexte, sur la base de quatre approches principales (l'Atmosphère d'abord, l'Équité d'abord, le Développement d'abord et la Technologie d'abord), plusieurs différentes propositions visant à intégrer les pays en développement ont été présentées, y compris les propositions principales suivantes¹⁵⁹ :

les allocations de quotas d'émission par habitant ;

des objectifs liés à l'intensité des émissions par rapport à la performance économique (GES/PIB) ;

le principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶⁰ ;

¹⁵⁶ Les 17 pays participant au Forum des économies majeures sont: Australie, Brésil, Canada, Chine, l'Union européenne, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Corée du Sud, Mexique, Russie, Afrique du Sud, le Royaume-Uni et les États-Unis. Voir États-Unis, US Department of State, *Major Economies Forum on Energy and Climate*, en ligne: US Department of State <<http://www.state.gov/oes/climate/mem/>>.

¹⁵⁷ Jing Cao, « Beyond Copenhagen : Reconciling International Fairness, Economic Development, and Climate Protection » (2010) Discussion Paper 10-44 *The Harvard Project on International Climate Agreements* 1 à la p. 6.

¹⁵⁸ Manish Kumar Shrivastava et Nitu Goel, « Shaping the architecture of future climate governance: perspectives from the South » dans Frank Biermann, Philipp Pattberg et Fariborz Zelli, *Global Climate Governance beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation*, New York, Cambridge University Press, 2010, 116 à la p. 120.

¹⁵⁹ Winkler, « Négociations sur l'atténuation des changements climatiques », *supra* note 71 à la p. 19.

les politiques et mesures de développement durable ;
 des engagements volontaires de réduction des émissions aux pays en développement;
 L'approche « multi-stage » (ou *multi-étapes*); et
 L'approche sectorielle.

a) *Les allocations de quotas d'émission par habitant*

L'approche fondée sur les émissions par habitant¹⁶¹ fait référence à un budget mondial d'émission réparti à égalité entre les pays suivant le nombre d'habitants. Ce budget mondial d'émission reflète la quantité de gaz à effet de serre qui peut être sans risque émise dans l'atmosphère tout en répondant à l'objectif final de la *CCNUCC*. Les quotas d'émissions répartis sont échangeables. Il convient de considérer que cette proposition apporte de grands avantages pour les nations très peuplées avec un faible niveau d'émissions par habitant. Donc, au cours de la huitième Conférence des Parties à New Delhi, l'Inde et la Chine ont déclaré qu'ils n'envisageraient aucune autre approche à l'exception de celle fondée sur les émissions par habitant¹⁶². Cependant, cette proposition n'est pas intéressante pour les pays moins peuplés. En outre, elle risquerait d'entraîner une « surallocation » des quotas d'émission (le risque d'« air chaud ») pour les pays émergents comme la Chine et l'Inde dont la population augmente très rapidement.

b) *Le principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶³*

Une variante de l'approche basée sur les émissions par habitant, le principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶⁴, serait plus acceptable pour intégrer les pays en développement. Selon le principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶⁵, les objectifs de réduction d'émission des pays seraient déterminés sur la base du niveau des émissions par habitant. Ce principe estime que les émissions par habitant des pays développés convergent au cours d'une période de

¹⁶⁰ Niklas Höhne, Michel den Elzen et Martin Weiss, « Common but differentiated convergence (CDC), a new conceptual approach to long-term climate policy » (2006) 6 *Climate Policy*, 181 aux pp. 181-199 [« Common but differentiated convergence »].

¹⁶¹ Malik Amin Aslam, « Equal per capita entitlements: A key to global participation on climate change? » dans K. Baumert, *et al.*, dir., *Building on the Kyoto Protocol: Options for protecting the climate*, Washington, DC, World Resources Institute, 2002, 175 aux pp. 175-202. [Baumert, *Building on the Kyoto Protocol*].

¹⁶² Premier ministre indien Shri Atal Bihari Vajpayee, High level segment speech, Eight Session of Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change New Delhi, New Delhi, 30 octobre 2002, Transcription disponible en ligne: National Institute of Ecology (Mexico) <http://unfccc.int/cop8/latest/ind_pm3010.pdf>. : « nous ne pensons pas que la philosophie de la démocratie puisse appuyer une toute autre norme que celle de l'égalité des droits des individus aux ressources mondiales de l'environnement ».

¹⁶³ Höhne, Elzen et Weiss, « Common but differentiated convergence », *supra* note 160.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

convergence, par exemple 40 ans (2010-2050), des niveaux actuels à un niveau égal. Les émissions par habitant des pays en développement convergent au cours d'une même période de convergence au même niveau, mais la convergence commence à partir de la date où leurs émissions par habitant atteignent un certain seuil de pourcentage de la moyenne globale (graduellement en baisse). Sur la base de la responsabilité, de la capacité et du potentiel de réduction d'émission, le principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶⁶ distingue trois groupes de convergence : les pays développés visés à l'Annexe I de la *CCNUCC*, les pays émergents et les autres pays en développement. Les pays développés seraient immédiatement imposés des objectifs quantifiés de réduction d'émission. En revanche, les pays en développement se verraient imposer des objectifs quantifiés lorsque le niveau de leurs émissions par habitant deviendra supérieur à la moyenne mondiale. En ce cas, pour les pays émergents dont le niveau des émissions par habitant augmente rapidement, des objectifs quantifiés de réduction seraient imposés beaucoup plus tôt que pour les autres pays en développement. Le principal argument en faveur de cette approche est que chaque individu doit disposer du même droit d'utiliser la capacité d'absorption de l'atmosphère¹⁶⁷. Avec la possibilité de l'inclusion des pays émergents dans les objectifs quantifiés de réduction d'émission, la mise en place du principe des « convergences communes mais différenciées »¹⁶⁸ serait une bonne option pour le cadre climatique futur. Néanmoins, il y a aussi des critiques et des doutes sur le réalisme de cette approche¹⁶⁹. L'argument de ces critiques est que l'émission de gaz à effet de serre ne pourrait pas constituer un droit essentiel de la personne dont la reconnaissance s'imposerait au nom de l'équité. En outre, selon ces critiques, la convergence à long terme des émissions par habitant est une utopie. A cause des différences entre les pays sur le niveau du développement industriel, les modes de transport, les types d'agriculture, les technologies de production électrique, la taille et le climat du pays (etc.), les émissions par habitant à long terme devraient différer d'un pays à l'autre.

c) *Les objectifs liés à l'intensité des émissions par rapport à la performance économique*

Selon la proposition de l'intensité des émissions¹⁷⁰, les engagements peuvent être formulés sous forme de pourcentage de baisse de l'intensité des émissions de chaque pays, ce qui se traduit par des réductions d'émissions par rapport à la performance économique (GES/PIB). Cette proposition estime que l'approche de l'objectif fixe de réduction des émissions peut être excessivement rigide face aux situations économiques des pays en développement. En effet, dans des économies instables des pays en développement, les prévisions de la croissance économique et

¹⁶⁶ Höhne, Elzen et Weiss, « Common but differentiated convergence », *supra* note 160.

¹⁶⁷ Winkler, « Négociations sur l'atténuation des changements climatiques », *supra* note 71 à la p. 23.

¹⁶⁸ Höhne, Elzen et Weiss, « Common but differentiated convergence », *supra* note 160.

¹⁶⁹ Olivier Godard, « L'équité dans les négociations post-Kyoto : critères d'équité et approches procédurales » (2004) 2004-008 Cahier du Laboratoire d'économétrie de l'école polytechnique 1 2.

¹⁷⁰ Yong-Gun Kim et Kevin A. Baumert, « Reducing uncertainty through dual-intensity targets » dans Baumert, *Building on the Kyoto Protocol*, *supra* note 161, 109 aux pp. 109-134.

des émissions sont particulièrement difficiles. En raison de ces incertitudes, l'approche de l'objectif fixe de réduction des émissions peut avoir comme conséquence le risque d'« air chaud » dans le cas de la croissance économique plus faible que prévu ou des contraintes strictes sur le développement économique dans le cas de la croissance économique plus rapide que prévu. Donc, selon cette proposition, l'approche de l'intensité des émissions peut être la stratégie à faible risque pour les pays en développement pour participer pleinement au cadre international de lutte contre les changements climatiques. Cette approche a été retenue par la Chine et l'Inde qui ont transmis au secrétariat de la CCNUCC des engagements sous forme de réduction de l'intensité carbone du PIB dans le cadre de l'*Accord de Copenhague*. Cependant, l'objectif en termes d'intensité des émissions est incertain puisqu'il dépend de la croissance économique. Si la croissance économique est plus faible que prévu, cet objectif serait plus difficile à atteindre, étant donné la capacité réduite.

d) *Les politiques et mesures de développement durable*

Dans le cadre de l'approche fondée sur les politiques de développement durable¹⁷¹, les pays en développement pourraient s'engager sur des objectifs de moyens plutôt que de résultats. Concrètement, les pays en développement définissent des politiques et mesures de développement plus durables et s'engagent à les mettre en œuvre avec un appui financier de la part des pays développés¹⁷². Cette approche prend en compte du besoin du développement durable des pays en développement mais son incidence sur l'environnement est incertaine parce qu'elle dépend entièrement de l'efficacité des politiques et mesures élaborées. Pourtant, le problème dans les pays en développement n'est pas d'élaborer des politiques mais de les appliquer.

e) *Les engagements volontaires de réduction des émissions aux pays en développement*

A la douzième Conférence des parties à la CCNUCC à Nairobi en Novembre 2006¹⁷³, la Russie a déposé une proposition visant à imposer des engagements volontaires de réduction des émissions aux États parties non Annexe I¹⁷⁴. En contrepartie, les pays qui acceptent ces engagements volontaires pourraient recevoir

¹⁷¹ Harald Winkler et al., « Sustainable development policies and measures: starting from development to tackle climate change » dans Baumert, *Building on the Kyoto Protocol*, supra note 161, 61 aux pp.31-87.

¹⁷² Cette approche a un fondement dans CCNUCC, supra note 1, art. 3.4. : « Les Parties ont le droit d'œuvrer pour un développement durable et doivent s'y employer. Il convient que les politiques et mesures destinées à protéger le système climatique contre les changements provoqués par l'homme soient adaptées à la situation propre de chaque Partie et intégrées dans les programmes nationaux de développement, le développement économique étant indispensable pour adopter des mesures destinées à faire face aux changements climatiques. »

¹⁷³ CCNUCC, *Rapport de la douzième session de la Conférence des Parties, tenue du 6 au 17 novembre 2006 : Première partie: Délibérations*, 26 janvier 2007, FCCC/CP/2006/5, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/fr/05f.pdf>> [Conférence de Nairobi].

une assistance financière concernant le transfert des technologies. Cependant, ces propositions ont rencontré l'opposition de la part du G77. En effet, à Nairobi, les pays en développement estiment que cette proposition constitue un moyen supplémentaire de les obliger à prendre à l'avenir des engagements contraignants. Pourtant, il convient de relever que cette initiative n'est pas inacceptable si les pays développés pourraient fournir des incitations financières importantes pour les pays en développement.

f) *L'approche « multi-stage » (ou multi-étapes)*

L'approche « multi-stage », qui a été développée au début des années 2000, a retenu l'attention considérable de la communauté internationale. En reconnaissant la diversité des situations, des responsabilités et des capacités des pays dans la réduction d'émission, l'approche « multi-stage » vise à associer les différents types d'engagements à différentes catégories de pays en fonction de leur niveau de développement et de leur niveau d'émission. Selon les groupes de pays, cette approche distingue trois catégories d'engagements :

les engagements fixés en valeur absolue pour les pays développés et fortement émetteurs (par habitant);

les engagements relatifs en termes d'intensité d'émissions ou d'efficacité énergétique pour les pays émergents à revenus et niveaux d'émission moyens et croissants; et

les engagements souples purement incitatifs pour les autres pays en développement à revenus et niveaux d'émission bas.

Cependant, dans le cadre de cette approche, il est nécessaire de définir des seuils au delà desquels les pays passent d'une catégorie à l'autre pour prendre des engagements plus ambitieux. A cette fin, une idée consiste à calculer un indicateur de Capacité - Responsabilité mesuré comme une moyenne pondérée du PIB et des émissions par habitant¹⁷⁴. Même si l'*Accord de Copenhague* ne contient aucune référence explicite à l'approche « multi-stage », les engagements formulés par les pays dans le cadre de cet accord se rapprochent beaucoup de cette approche. Les pays développés comme les États-Unis et l'Union européenne ont pris les engagements de réduction absolue. Les pays émergents comme la Chine et l'Inde ont pris les engagements de réduction de l'intensité carbone du PIB. Il convient de considérer que l'approche « multi-stage » facilite les négociations dans la mesure où elle s'adapte à la situation présente de chaque pays. En plus, cette approche est aussi dynamique parce que les pays devraient progressivement prendre des engagements plus stricts.

¹⁷⁴ CCNUCC, Conference of the parties serving as the meeting of the parties to the Kyoto Protocol, *Report of the President on consultations concerning the proposal of the Russian Federation to develop appropriate procedures for the approval of voluntary commitments*, 2006, FCCC/KP/CMP/2006/MISC.4, en ligne: <<http://unfccc.int/resource/docs/2006/cmp2/eng/misc04.pdf>>.

¹⁷⁵ Michel G. J. Den Elzen et al., « Multi-Stage: A Rule-Based Evolution of Future Commitments under the Climate Change Convention » (2006) 6 *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 1.

Toutefois, les objectifs en termes d'intensité d'émissions pour les pays émergents pourraient réduire la certitude quant à l'efficacité environnementale.

g) *L'approche sectorielle*

L'approche sectorielle est fondée sur la position que la réduction effective des émissions globales implique le développement, la diffusion et le transfert des technologies propres dans les secteurs les plus émetteurs au niveau mondial¹⁷⁶. Selon le rapport du GIEC en 2007, les secteurs les plus émetteurs en 2004 étaient l'électricité et la chaleur (26% des émissions mondiales), l'industrie (19%), les transports (13%) et les bâtiments (8%). Ces quatre secteurs représentent deux tiers des émissions mondiales. En outre, les émissions dans ces secteurs pourraient augmenter fortement, notamment dans les pays émergents. Selon les estimations, d'ici 2020, les émissions doubleraient en Chine et en Inde dans le secteur de la production d'électricité, augmenteraient de 143% en Chine, 67% en Inde, 122% en Indonésie et 71% au Mexique dans le secteur des transports¹⁷⁷. En plus, selon le *World Energy Outlook 2010 de l'Agence Internationale de l'Energie*¹⁷⁸, les pays en développement, en particulier la Chine et l'Inde, sont à l'origine de 93% de la croissance de la demande mondiale d'énergie primaire en raison de l'accélération de la croissance économique, de la production industrielle, de la population et de l'urbanisation. La Chine contribue à hauteur de 36% à l'augmentation prévue de la consommation mondiale d'énergie alors que l'Inde est le deuxième plus gros contributeur de la demande mondiale d'énergie d'ici à 2035. Donc, la réduction des émissions provenant des secteurs les plus émetteurs dans les pays émergents est indispensable pour un cadre climatique effectif.

Dans ce contexte, l'approche sectorielle a été proposée en tant qu'élément clé d'un cadre de lutte contre les changements climatiques pour la période après 2012. Le Plan d'action de Bali vise une action renforcée au niveau national et international pour l'atténuation des changements climatiques en envisageant « des démarches sectorielles et des mesures par secteur concertées en vue de renforcer l'application de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention »¹⁷⁹. Selon cette approche, les pays en développement, notamment les pays émergents, devraient s'engager aux objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, appelés « sans perdants », dans les secteurs les plus émetteurs. En cas d'un échec de conformité à ces objectifs, aucune pénalité ne serait encourue pour les pays en développement. A l'inverse, pour les réductions d'émissions au-delà du niveau d'engagement, les pays en développement

¹⁷⁶ Japon, Special Committee on a Future Framework for Addressing Climate Change, Global Environmental Sub-Committee, *Sustainable Future Framework on Climate Change : Draft of the Interim Report by the Special Committee on a Future Framework for Addressing Climate Change*, Industrial Structure Council, 2004 à la p. 33, en ligne : <http://www.meti.go.jp/english/information/downloadfiles/cPubComFramework.pdf>.

¹⁷⁷ Vieillefosse, *Le changement climatique*, supra note 89 aux pp. 48-53.

¹⁷⁸ Agence internationale de l'énergie, *World Energy outlook 2010 : Résumé*, Paris, AIE, 2010, en ligne : http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/weo2010_es_french.pdf.

¹⁷⁹ *Plan d'action de Bali*, supra note 112 au para. 1.b.iv.,

recevraient des crédits de réductions d'émissions qui pourraient être vendus sur le marché de carbone. En outre, pour inciter les pays en développement à adopter des objectifs d'émissions, les pays développés pourraient fournir l'assistance technologique et financière. L'approche sectorielle vise à inclure tous les pays émergents dans les objectifs de réduction d'émission. En effet, selon les estimations, la participation de 10 pays en développement les plus émetteurs dans chaque secteur pourrait couvrir 80-90% des émissions totales des pays en développement¹⁸⁰. En intégrant les pays émergents dans les engagements de réduction des émissions, l'approche sectorielle peut permettre d'avancer les négociations climatiques en dépassant la division binaire entre les pays de l'Annexe I et les pays hors l'Annexe I. Aussi, cette approche peut-elle rassurer les pays développés en limitant les distorsions de concurrence et les risques de délocalisation dans des secteurs ciblés¹⁸¹.

Dans la pratique, pour le financement du transfert des technologies aux pays en développement, plusieurs grands partenariats technologiques développés ces dernières années dans le cadre du plan d'action du G8 sont également l'exemple de l'approche sectorielle. Parmi ces initiatives, les États-Unis ont lancé plusieurs partenariats comme *The International Partnership for the Hydrogen and Fuel Cells in the Economy* (IPHE) sur l'hydrogène (2003)¹⁸², *The Carbon Sequestration Leadership Forum* (CSLF) sur la séquestration du carbone (2003)¹⁸³, *The Methane to Markets Partnership* sur le méthane provenant des systèmes de gaz et de pétrole, des mines et charbon souterraines et des décharges (2004) (maintenant *Global Methane Initiative*)¹⁸⁴ et le Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat (2005)¹⁸⁵. L'Italie a créé *Global Bioenergy Partnership* sur la bioénergie (2006)¹⁸⁶. Les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, notamment les grands pays en développement comme la Chine, l'Inde et le Brésil, participent à ces partenariats. Ces partenariats visent à renforcer la coopération entre les grands émetteurs dans le développement, la diffusion et le transfert de technologies propres dans les secteurs clés comme l'énergie, l'industrie et les transports afin de contribuer aux objectifs de l'efficacité énergétique et de lutte contre les changements climatiques. Malgré leurs ressources modestes, ces partenariats constituent des expériences importantes pour la mise en œuvre d'une approche sectorielle dans le cadre climatique post-Kyoto.

¹⁸⁰ Jake Schmidt et al., « Sector-based approach to the post-2012 climate change policy architecture » (2008) 8 *Climate Policy* 494 aux pp. 494-515. [Schmidt, « Sector-based approach »].

¹⁸¹ Dubois et Wemaëre, *La diplomatie climatique*, supra note 27 à la p. 176.

¹⁸² International Partnership for the Hydrogen and Fuel Cells in the Economy, « An International Vision for Hydrogen and Fuel Cells », en ligne : iphe.net <<http://www.iphe.net/index.html>>.

¹⁸³ The Carbon Sequestration Leadership Forum, « A Global Response to the Challenge of Climate Change », en ligne : csforum.org <<http://www.csforum.org/>>.

¹⁸⁴ Global Methane Initiative, « The Methane to Markets Partnership is now the Global Methane Initiative! », en ligne : globalmethane.org <<http://www.globalmethane.org/>>.

¹⁸⁵ Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat, « Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat-Bienvenue », en ligne : asiapacificpartnership.org <<http://www.asiapacificpartnership.org/french/>>.

¹⁸⁶ Global Bioenergy Partnership, « Welcome to the home page of the Global Bioenergy Partnership (GBEP) », en ligne : globalbioenergy.org <<http://www.globalbioenergy.org/>>.

II. Les mécanismes clés visant à intégrer les pays en développement

En général, une solution idéale sur les changements climatiques consisterait à élargir et approfondir les engagements de réduction d'émission pour tous les pays¹⁸⁷. Pourtant, en prenant en considération les contraintes juridiques ci-dessus, une large participation des pays en développement en général et des pays émergents en particulier dépend fortement de la profondeur des engagements des pays développés. Le renforcement de la volonté politique des pays en développement implique le renforcement des engagements des pays développés sur les objectifs d'émission et notamment sur les contributions financières. En fait, la seule façon pour surmonter les divergences entre les pays développés et les pays en développement est de renforcer le transfert de ressources financières et technologiques de la part des pays développés aux pays en développement, ce qui permettra aux pays en développement à la fois d'améliorer leur situation socio-économique et de réduire leur impact négatif sur l'environnement global¹⁸⁸. Actuellement, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) établi par le *Protocole de Kyoto* constitue le seul mécanisme basé sur le marché qui a pu intégrer les pays en développement dans les objectifs de réduction d'émission. En particulier, ce mécanisme est fortement soutenu par les pays émergents dans la mesure où il encourage les transferts technologiques et financiers vers ces pays. Il est donc indispensable de renforcer et améliorer le MDP dans le régime climatique après Kyoto (A). Outre le MDP, un nouveau mécanisme a été proposé pour promouvoir une plus forte participation des pays en développement dans la lutte contre les changements climatiques. Il s'agit de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) qui a été envisagée dans le Plan d'action de Bali¹⁸⁹. Ce mécanisme a été également retenu par l'*Accord de Copenhague*. Dans le cadre de l'*Accord de Copenhague*, les parties ont reconnu la nécessité de la mise en place immédiate du mécanisme REDD pour mobiliser des ressources financières auprès des pays développés¹⁹⁰ (B).

A. Le mécanisme pour un développement propre

Contrairement aux gaz polluants locaux comme le dioxyde de soufre (SO₂), les gaz à effet de serre sont des polluants qui ont un impact à l'échelle mondiale. De ce fait, la localisation géographique de la source d'émissions de gaz à effet de serre importe peu. Une réduction des émissions de gaz à effet de serre aura le même effet à

¹⁸⁷ Aaron Cosbey, Warren Bell, Deborah Murphy, Jo-Ellen Parry, John Drexhage, Anne Hammill, John Van Ham, *Which way forward? Issues in developing an effective climate regime after 2012*, IISD, 2005, p. 8

¹⁸⁸ French, « Developing State », *supra* note 38 à la p. 54.

¹⁸⁹ Le *Plan d'action de Bali*, *supra* note 112 au para. 1.b.iii. envisage « des démarches générales et des mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement; ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ».

¹⁹⁰ *Accord de Copenhague*, *supra* note 8 au para. 6.

l'échelle mondiale. En revanche, le coût de réduction ne sera pas le même suivant le pays, le secteur d'activité ou l'unité de production où la réduction est réalisée. Donc, pour que les pays développés puissent atteindre leurs objectifs de façon économiquement efficace, le *Protocole de Kyoto* a prévu, dans ses articles 6, 12 et 17, la mise en œuvre de trois mécanismes internationaux basés sur le marché, connus sous le nom de *mécanismes de flexibilité*.

Les mécanismes de flexibilité du *Protocole de Kyoto* comprennent l'échange de droits d'émission¹⁹¹ et deux mécanismes liés à des projets - la mise en œuvre conjointe¹⁹² (MOC) et le mécanisme pour un développement propre¹⁹³ (MDP). L'échange de droits d'émission permet aux États parties de l'Annexe I de la *CCNUCC* ayant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (sous forme de quotas d'émission) de s'échanger une partie de leurs quotas d'émission. Le MOC et le MDP sont 2 mécanismes par projet qui permettent aux États parties figurant à l'Annexe I de la *CCNUCC* d'obtenir des crédits d'émission en réalisant un projet de réduction des émissions dans un autre pays Partie. Le MOC s'applique pour les projets réalisés dans les États parties de l'Annexe I tandis que le MDP s'applique pour les projets réalisés dans les pays en développement.

Dans le cadre des négociations climatiques pour la période après Kyoto, en ce qui concerne le futur des mécanismes de flexibilité, le Plan d'action de Bali a envisagé « diverses démarches, y compris des possibilités de recourir aux marchés, pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation et les promouvoir, en tenant compte du fait que les pays développés et les pays en développement se trouvent dans des situations différentes »¹⁹⁴. L'*Accord de Copenhague* réaffirme le Plan d'action de Bali sur les possibilités de recourir aux marchés pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation des changements climatiques. En outre, l'*Accord de Copenhague* ajoute qu'« il faudrait offrir des incitations aux pays en développement, en particulier à ceux qui ont une économie peu polluante, pour qu'ils conservent un mode de développement à faibles émissions »¹⁹⁵. Par rapport à l'*Accord de Copenhague*, l'*Accord de Cancun* est plus claire sur le futur des mécanismes de flexibilité établis par le *Protocole de Kyoto* en s'engageant à maintenir et à développer ces mécanismes de Kyoto¹⁹⁶.

Parmi les mécanismes de flexibilité établis par le protocole de Kyoto, il convient de rappeler que seul le MDP implique les pays en développement. Selon le *Protocole de Kyoto*, l'objectif du MDP est « d'aider les parties ne figurant pas à l'Annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les parties visées à l'Annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions [...] »¹⁹⁷. En ce sens, le MDP est une émanation directe du principe des « responsabilités communes

¹⁹¹ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 17 et dénommé en anglais « *Emission Trading* ».

¹⁹² *Ibid.*, art. 6 et dénommé en anglais « *Joint Implementation (JI)* ».

¹⁹³ *Ibid.*, art. 12 et dénommé en anglais « *Clean Development Mechanism (CDM)* ».

¹⁹⁴ *Plan d'action de Bali*, supra note 112 au para. 1.b.v.

¹⁹⁵ *Accord de Copenhague*, supra note 8 au para. 7.

¹⁹⁶ *Accord de Cancun*, supra note 9 au para. 83.

¹⁹⁷ *Protocole de Kyoto*, supra note 13, art. 12.2.

mais différenciées »¹⁹⁸. Il repose sur un partenariat entre les pays en développement et les pays développés pour lutter contre les changements climatiques¹⁹⁹. Les pays en développement s'acquittent de leur part de « responsabilité commune » en participant aux projets MDP alors que les pays développés s'acquittent de leur part de « responsabilité différenciée » en atteignant leurs objectifs de réduction des émissions²⁰⁰. Le MDP est déjà opérationnel depuis 2000. Les projets MDP réalisés permettent d'obtenir des crédits d'émission qui peuvent être utilisés ou vendus à partir de 2008.

1. LES CRITIQUES DU MÉCANISME POUR UN DÉVELOPPEMENT PROPRE

En prenant en compte les résultats acquis du MDP, ce mécanisme a eu des contributions considérables pour la limitation des émissions de gaz à effet de serre. En ce moment, 3028 projets MDP ont déjà été enregistrés par le Conseil exécutif du MDP et pourrait générer 1980 millions de crédits d'ici 2012. Avec 2572 autres projets qui sont en cours d'examen, les projets MDP pourraient permettre de générer au total de 2700 millions de crédits d'ici 2012, ce qui est équivalent à environ 3,2% des émissions des pays développés et en transition en 2005²⁰¹. Toutefois, le MDP a également rencontré des critiques.

En premier lieu, les coûts de transaction sont élevés. En effet, selon le *Protocole de Kyoto*, pour qu'un projet MDP soit validé, il faut démontrer que la réduction des émissions n'aurait pas eu lieu en l'absence de ce projet MDP : c'est le concept de l'additionnalité environnementale défini par les *Accords de Marrakech*²⁰². Pourtant, ce processus est coûteux, car il est très difficile d'établir ce qui se serait passé en l'absence du projet MDP. Selon les estimations, les coûts de transaction varient de 16.000€ à 100.000 € pour un petit projet et peuvent représenter jusqu'à 3€ par crédit généré²⁰³.

En second lieu, la contribution des projets MDP dans la réalisation de l'objectif du développement durable a été remise en cause. En effet, les pays et les entreprises ont tendance à choisir les projets qui sont plus faciles à réaliser, moins risqués et plus rentables en termes purement économiques sans prendre en compte la dimension du développement durable des projets. Comme présenté ci-dessus, l'objectif du développement durable des projets MDP a été prévu à l'article 12.2 du *Protocole de Kyoto*. Mais, à cet égard, la conférence des parties à la *CCNUCC* ainsi

¹⁹⁸ *Ibid.*, art. 10.

¹⁹⁹ Philippe Cullet, « Differential treatment in international law: towards a new paradigm of inter-state relations » (1999) 10 *European Journal of International Law* 549 à la p. 571.

²⁰⁰ Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, New York, Oxford University Press, 2006 à la p. 244.

²⁰¹ CCNUCC, « CDM in Numbers », en ligne: unfccc.int <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>> [CCNUCC, « CDM in Numbers »].

²⁰² CCNUCC, *Rapport de la conférence des parties sur les travaux de sa septième session, tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001*, FCCC/CP/2001/13/Add.1, 2002, en ligne : unfccc.int <<http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713a01f.pdf>>. [*Accord de Marrakech*].

²⁰³ Arnaud Brohé, *Les marchés de quotas de CO2*, Larcier, Bruxelles, 2008 aux pp. 62-63.

que le secrétariat de la CCNUCC n'ont fourni aucune indication officielle. Dans le cadre du MDP, les pays d'accueil des projets MDP sont responsables pour la sélection des critères les plus appropriés relatifs au développement durable dans le développement des projets MDP sur leur propre territoire. En 2004, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a élaboré les lignes directrices spécifiques sur les critères du MDP dans un document intitulé « *CDM Sustainable Development Impacts* »²⁰⁴. Ce document vise à aider les pays d'accueil des projets MDP à élaborer leurs propres lignes directrices nationales. Cependant, dans la pratique, malgré la mise en place des critères liés au développement durable pour les projets MDP, les pays d'accueil pourraient décider de ne pas les appliquer de manière stricte en donnant la priorité aux intérêts purement économiques. Donc, il convient de considérer que la conférence des parties à la CCNUCC ainsi que le secrétariat de la CCNUCC devraient élaborer les lignes directrices qui imposent aux pays d'accueil des critères « minimaux » de développement durable pour la sélection des projets MDP²⁰⁵.

En troisième lieu, les projets MDP se concentrent dans le secteur des industries de l'énergie qui compte 2356 projets MDP enregistrés (65,92%). En revanche, il y a très peu de projets MDP enregistrés dans les domaines des transports et du bâtiment. On compte actuellement seulement 6 projets MDP (0,17%) dans le secteur des transports et il n'y a aucun projet MDP enregistré dans le secteur de la construction²⁰⁶. Pourtant, il convient de rappeler qu'après l'énergie et l'industrie, le secteur des transports et celui du bâtiment constituent des secteurs les plus émetteurs de gaz à effet de serre. En particulier, les émissions de ces secteurs augmentent considérablement dans les pays en développement. Par ailleurs, le secteur du bâtiment est responsable de 42% de la consommation d'électricité mondiale²⁰⁷. Donc, l'augmentation de l'efficacité énergétique dans les bâtiments pourrait économiser la consommation d'électricité et réduire les émissions. Pour ces raisons, le renforcement des projets MDP dans les domaines des transports et du bâtiment est nécessaire.

En quatrième lieu, la répartition géographique des projets MDP est très critiquée. Depuis sa mise en place, le marché du MDP ne bénéficie qu'aux pays

²⁰⁴ Anne Olhoff et al., *CDM Sustainable Development Impacts*, Roskilde (Danemark), UNEP Risø Centre, en ligne : Capacity Development for the Clean Development Mechanism <<http://cd4cdm.org/Publications/CDM%20Sustainable%20Development%20Impacts.pdf>> notamment le Chapitre 4 « Sustainable Development in Relation to CDM » à la p. 68 tableau 4.1. :

Conformément aux lignes directrices du PNUE, il y a 3 critères principaux :

Critères sociaux : Améliorer la qualité de vie; atténuer la pauvreté; améliorer l'équité;

Critères économiques : Fournir des ressources financières aux entités locales; avoir un impact positif sur la balance des paiements ; le transfert de nouvelles technologies;

Critères environnementaux : Réduire les émissions de GES et l'utilisation de combustibles fossiles, conserver les ressources locales; réduire la pression sur l'environnement local ; fournir une meilleure santé et d'autres avantages environnementaux; répondre aux normes locales relatives à l'énergie renouvelable et à d'autres politiques environnementales.

²⁰⁵ Massimiliano Montini, « Sustainable Development within the Climate Change Regime » dans Hans Christian Bugge, Christina Voigt et Norges forskningsrad, dir., *Sustainable Development in International and National Law : what did the Brundtland report do to legal thinking and legal development, and where can we go from here?*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 521 aux pp.521-543.

²⁰⁶ CCNUCC, « CDM in numbers », *supra* note 201.

²⁰⁷ Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 89 à la p. 51.

émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil qui ont déjà obtenu la majeure partie de l'investissement direct étranger (voir le tableau 4). Pour s'expliquer, il convient de noter que le MDP est guidé par la recherche du meilleur rapport coût – efficacité. Donc, les investisseurs ont l'intérêt de mettre en œuvre les projets MDP dans les pays disposant d'importantes opportunités de réduction à bas coût. En tenant compte du niveau d'émission et de la taille de la population, les pays émergents comme la Chine et l'Inde sont les principaux bénéficiaires du MDP. En revanche, les émissions actuelles en Afrique sont faibles. En conséquence, les opportunités de réduction en Afrique sont très limitées. En outre, la faiblesse de l'infrastructure en termes de transports, de télécommunications, d'énergie dans les pays africains rend les coûts de négociation et de mise en œuvre des projets MDP élevés. De plus, ce déséquilibre peut être également imputable au manque de capacité institutionnelle et technique dans les petits pays en développement et les pays les moins avancés par rapport aux pays émergents pour examiner les aspects technologique et financier des projets proposés, surveiller et vérifier l'exécution de ces projets. Autrement dit, à cause du manque de capacité institutionnelle et technique, les petits pays en développement sont incapables de concurrencer les pays émergents qui sont plus avancés et mieux organisés pour attirer les investissements du MDP²⁰⁸. Par contre, les pays plus petits où il y a davantage de transparence et un meilleur climat d'investissement (le cas de la Corée du Sud) peuvent attirer un nombre considérable de projets MDP²⁰⁹. La résolution de la question de l'équité du MDP a été prise en considération par les conférences des parties à la CCNUCC²¹⁰. La Conférence des parties à Marrakech en 2001²¹¹ a décidé d'exempter les projets MDP entrepris dans les pays les moins avancés du prélèvement de 2% sur les transactions pour l'adaptation²¹². En complément, la Conférence des parties à New Delhi en 2002 a décidé d'adopter les modalités et procédures simplifiées pour les projets MDP de faible ampleur dans le domaine de l'énergie²¹³. Dans le cadre des conférences de Copenhague et de Cancun, un programme de prêts a été également créé pour appuyer les activités MDP dans les pays accueillant moins de 10 projets MDP enregistrés. Ce programme de prêts est financé par des ressources prélevées sur les intérêts accumulés sur le Fonds

²⁰⁸ Marianne Moliner-Dubost, « Le mécanisme pour un développement propre : une nouvelle voie de coopération et de transferts Nord/Sud ? » (2005) 108 *Revue générale de droit international public*, 963 aux pp. 963-986.

²⁰⁹ Nancy Kete, Kevin Baumert et Christiana Figueres, « La conception d'un Mécanisme pour un Développement Propre en réponse aux besoins des diverses parties concernées », en ligne : (2000) World Resources Institute, Notes sur le Climat à la p. 14 <http://pdf.wri.org/cdm_design_francais.pdf>.

²¹⁰ Selon l' *Accord de Marrakech*, *supra* note 202, art.14. les parties visées à l'Annexe I sont priées de « prendre des mesures pour aider les parties non visées à l'Annexe I, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, à renforcer leurs capacités afin de faciliter leur participation au mécanisme pour un développement propre... ».

²¹¹ CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa septième session, tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001 : Première partie : Délibérations*, en ligne : [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713f.pdf>](http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713f.pdf) [Conférence de Marrakech].

²¹² *Accord de Marrakech*, *supra* note 202, art. 15.

²¹³ CCNUCC, *Rapport de la conférence des parties sur les travaux de sa huitième session, tenue à New Delhi du 23 octobre au 1er novembre 2002*, FCCC/CP/2002/7/Add.3, 2003, en ligne : [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/french/cop8/cp807a03f.pdf#page=3>](http://unfccc.int/resource/docs/french/cop8/cp807a03f.pdf#page=3). à l'Annexe II.

d'affectation spéciale du MDP²¹⁴. Il vise à couvrir le coût de la mise au point de descriptifs de projet ainsi que le coût de la validation et de la première vérification des activités de projet. Les prêts seront remboursés à partir de la première délivrance d'unités de réduction certifiée des émissions²¹⁵. Toutefois, ces mesures ne changent pas grand-chose au déséquilibre du MDP. A présent, les projets MDP continuent à se concentrer dans les pays émergents. Près de 80% des crédits générés proviennent de quatre pays (la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique). Les pays africains accueillent très peu de projets MDP et seuls 1,98% des projets MDP viennent de ce continent²¹⁶. Pour ces raisons, il convient de relever que le MDP n'est pas actuellement l'instrument adéquat pour les pays les moins développés.

TABLEAU 4 – Les projets MDP enregistrés par les pays hôtes²¹⁷

Pays hôte	Nombre des projets	Pourcentage
Chine	1351	44,57%
Inde	644	21,25%
Brésil	190	6,27%
Mexique	126	4,16%
Malaisie	90	2,97%
Indonésie	64	2,11%
Viet Nam	56	1,85%
Corée du Sud	55	1,81%
Autres	452	15,01%
Total	3028	

2. LES OPTIONS JURIDIQUES POUR LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ÉQUITABLE DES PROJETS MDP

Afin de répartir les projets MDP d'une manière équitable dans les pays en développement, plusieurs options ont été présentées. Parmi ces options, il y a quatre options les plus évoquées :

²¹⁴ Le Fonds d'affectation spéciale du MDP a été créé par la décision 17/CP.7 adoptée à la conférence de Marrakech en 2001 (paragraphe 17) (Selon l'*Accord de Marrakech*, *supra* note 202, para 17.)

²¹⁵ Voir la décision 2/CMP.5 (CCNUCC, *Rapport de la cinquième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009*, 30 mars 2010, 2/CMP.5, en ligne : unfccc.int <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/fre/21a01f.pdf#page=4>>. aux para.49-50.) adoptée à la conférence de Copenhague et la décision 3/CMP.6 (CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto pour sa sixième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010*, 15 mars 2011, 3/CMP.6, en ligne : unfccc.int <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/fre/12a02f.pdf#page=>>. à la page 7 au point VII.) adoptée à la conférence de Cancun.

²¹⁶ CCNUCC, « CDM in numbers », *supra* note 201.

²¹⁷ *Ibid.*

Les quotas de distribution des projets MDP

Les quotas de distribution des fonds pour le renforcement des capacités

La prise en compte du revenu par habitant des pays dans la contribution pour le Fonds d'adaptation

La création d'une coopération régionale au titre du MDP

La création des quotas de distribution des projets MDP vise à limiter le nombre des projets MDP pour chaque pays selon le critère de l'équité. Par exemple, il a été proposé de distribuer un tiers des projets MDP pour les pays africains²¹⁸. Cependant, le problème est que le nombre total de projets MDP n'est pas certain. Donc, la mise en place d'un quota pour une quantité inconnue des projets MDP n'a pas de sens. En outre, cette proposition pourrait fausser le marché des crédits MDP et décourager la participation des investisseurs²¹⁹. En effet, les investisseurs seraient obligés de développer les projets MDP dans les pays où les coûts de la mise en œuvre des projets seraient plus chers.

Contrairement à la première option, l'établissement des quotas de distribution des fonds pour le renforcement des capacités est plus faisable comme le montant des fonds disponibles pour le renforcement des capacités est limité et connu. Il convient de rappeler que le renforcement des capacités des pays en développement est très important pour faciliter leur participation au MDP. Et les fonds pour le renforcement des capacités devraient se concentrer pour les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement qui accueillent actuellement très peu de projets MDP. Les *Accords de Marrakech* ont établi un cadre qui a clairement reconnu la nécessité du renforcement des capacités dans les pays en développement ainsi que les besoins spécifiques des pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement²²⁰. Les *Accords de Marrakech* estiment également qu' :

[i]l n'existe pas en matière de renforcement des capacités de formule universellement applicable. Les activités de renforcement des capacités doivent être impulsées par les pays en développement eux-mêmes; elles doivent répondre à leurs besoins particuliers, être adaptées aux conditions qui sont les leurs et tenir compte de leurs stratégies, priorités et initiatives dans le domaine du développement durable.²²¹

Toutefois, le cadre établi par les *Accords de Marrakech* ne précise pas comment les ressources de renforcement des capacités, qui sont limitées, devraient être réparties entre les pays en développement. Donc, cette proposition envisage d'utiliser les indicateurs tels que l'indice de développement humain (l'IDH) et le revenu par habitant de chaque pays en développement pour l'établissement des quotas

²¹⁸ Alan Silayan, *Equitable Distribution of CDM Projects Among Developing Countries*, Hamburg, Hamburg Institute of International Economics, 2005 à la p. 53. [Silayan, *Equitable Distribution*].

²¹⁹ Tariq Banuri et Sujata Gupta., « The clean development mechanism and sustainable development: An economic analysis » [Banuri, « The clean development »] dans Prodipto Ghosh, dir., *Implementation of the Kyoto protocol: Opportunities and Pitfalls for Developing Countries*, Manille, Asian Development Bank, 2000, 73 à la p. 89.

²²⁰ *Accord de Marrakech*, supra note 202 à l'annexe au para. 9.

²²¹ *Ibid.* au para. 5.

de distribution des fonds pour le renforcement des capacités²²².

L'approche fondée sur le revenu par habitant pourrait être également utilisée pour assurer l'équité du MDP. Selon cette approche, un pourcentage plus élevé serait fixé à l'égard des frais administratifs et du Fonds d'adaptation pour les pays en développement avec un niveau du revenu par habitant plus élevé que les autres pays en développement²²³. Cela permettra d'accroître le coût des projets MDP entrepris dans les pays à haut niveau du revenu par habitant vis-à-vis de ceux à faible revenu par habitant. Par conséquent, les projets MDP entrepris dans les pays les moins avancés pourraient devenir relativement moins coûteux et plus attrayants pour les investisseurs²²⁴. Toutefois, l'accroissement du coût pourrait restreindre le marché pour le MDP. En revanche, l'accroissement des projets MDP entrepris dans les pays les moins avancés n'est pas certain. En effet, comme présenté ci-dessus, la faiblesse de l'infrastructure en termes de transports, de télécommunications, d'énergie pourrait rendre les coûts de mise en œuvre des projets MDP élevés dans ces pays.

La quatrième option vise à établir une coopération régionale dans le développement des projets MDP. Selon cette approche, les pays dans une région devraient coopérer pour développer ensemble des projets dans le cadre du MDP. Autrement dit, les projets MDP devraient être alloués en fonction des besoins régionaux. Ensuite, les pays dans la région pourraient établir les règles et les modalités de répartition régionale pour assurer une distribution plus équitable des projets dans la région²²⁵. Cette option apporte des avantages. En premier lieu, les organisations régionales existantes peuvent être utilisées comme une plate-forme pour une telle coopération, par exemple: l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des pays de l'Amérique du Sud (le MERCOSUR)... En second lieu, une coopération régionale pourrait fournir un plus grand poids pour les pays de la région dans les négociations des projets MDP. Toutefois, cette option pourrait prolonger la durée des négociations, ce qui fait augmenter les coûts de transaction des projets. En outre, étant donné que les pays développés ne négocient pas directement avec chaque pays en développement, ceci pourrait constituer un obstacle pour le transfert de technologie²²⁶.

3. VERS UNE APPROCHE SECTORIELLE LIÉE AU MÉCANISME POUR UN DÉVELOPPEMENT PROPRE

²²² Silayan, *Equitable Distribution*, supra note 218 à la p. 55.

²²³ Actuellement, les crédits d'émission générés par les projets MDP feront l'objet d'un prélèvement de 2% qui sera reversé dans des fonds d'adaptation pour aider les pays en développement vulnérables à s'adapter aux effets adverses des changements climatiques. Cependant, comme présenté ci-dessus, les projets MDP dans les pays les moins avancés sont exempts du prélèvement pour l'adaptation et des coûts administratifs.

²²⁴ Banuri, « The clean development », supra note 219 à la p. 90.

²²⁵ Gunawansa, « The Kyoto protocol », supra note 20 à la p. 500.

²²⁶ Silayan, *Equitable Distribution*, supra note 218 à la p. 56.

Dans le cadre de la Conférence des parties à la CCNUCC à Montréal en 2005²²⁷, la question de rendre éligibles au MDP les politiques et mesures nationales élaborées dans les pays en développement a été posée. Cette proposition, qui a été présentée dans le cadre de l'approche fondée sur les politiques, a été fortement soutenue par les pays d'Amérique latine (sauf le Brésil)²²⁸. Selon cette approche, les pays en développement s'engagent à mettre en œuvre des politiques et mesures domestiques en matière de réduction des émissions. Les résultats de ces politiques domestiques seront quantifiés et les pays recevraient les crédits d'émission, équivalent aux crédits MDP, dans le cas où ils pourraient atteindre ou dépasser leurs engagements politiques. Cependant, il convient de rappeler que l'incidence de ces politiques sur la réduction des émissions est incertaine parce qu'elle dépend entièrement de l'efficacité des politiques et mesures élaborées. En outre, du point de vue politique, elle ne paraît pas acceptable parce qu'il n'est pas crédible de penser que les pays développés acceptent de financer l'intégralité des efforts, des politiques de réduction des émissions dans les pays en développement²²⁹. Pour ces raisons, cette proposition a été rejetée par la Conférence de Montréal qui a décidé qu'« une politique ou norme locale/régionale/nationale ne pourra pas être considérée comme une activité de projet au titre du mécanisme pour un développement propre. »²³⁰.

Dans ce contexte, l'approche sectorielle liée au MDP a été lancée comme une proposition alternative pour améliorer le MDP²³¹. Cette approche peut être envisagée comme une extension du MDP à partir d'un niveau du projet à un niveau sectoriel (comme l'énergie, le transport, la construction résidentielle et commerciale...)²³². L'idée de cette approche est simple. Actuellement, les crédits d'émission du MDP rémunèrent un projet d'investissement propre mené dans un pays en développement (MDP projet). Selon l'approche sectorielle proposée, à l'avenir, les crédits d'émission constitueraient aussi une incitation financière pour un secteur dans son intégralité atteignant un indicateur de performance préétabli à l'échelle internationale (MDP sectoriel). Comme le MDP projet, l'objectif de l'approche sectorielle est de réduire les coûts d'atténuation des émissions en permettant des projets d'investissement dans les pays en développement où les réductions d'émission sont moins chères. Dans le même temps, cette approche pourrait engager les pays émergents dans les engagements de réduction globale des gaz à effet de serre.

Par rapport à la proposition de l'inclusion des politiques dans le MDP,

²²⁷ CCNUCC, *Rapport de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto tenu à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005*, 30 mars 2006, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/fre/08a01f.pdf#page=93>> [*Rapport de la CCNUCC à Montréal*].

²²⁸ Vieillefosse, *Le changement climatique*, supra note 89 à la p. 134.

²²⁹ *Ibid.* à la p. 135.

²³⁰ *Rapport de la CCNUCC à Montréal*, supra note 227 au para. 20. (Décision 7/CMP.1.)

²³¹ BASIC Project, « The Sao Paulo Proposal for an Agreement on Future International Climate Policy » (novembre 2006) à la p. 7, en ligne: [basic-project.net <http://www.basic-project.net/data/SP_prop_rev_nairobi.pdf>](http://www.basic-project.net/data/SP_prop_rev_nairobi.pdf) [BASIC, « The Sao Paulo Proposal »].

²³² Richard Baronet Jane Ellis, *Sectoral Crediting Mechanisms for Greenhouse Gas Mitigation: Institutional and Operational Issues*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency, 2006 à la p. 8.

l'approche sectorielle est plus acceptable dans la mesure où il est plus facile d'évaluer la réduction des émissions d'un secteur que de mesurer la réduction engendrée par une politique nationale²³³. En outre, le MDP sectoriel pourrait résoudre le problème du MDP fondé sur des projets qui n'a pas réussi à réduire les émissions dans le secteur des transports et des bâtiments dont les sources d'émission sont trop petites pour être considérées comme des projets. En effet, le MDP sectoriel constitue des incitations financières afin que les gouvernements édictent des normes d'efficacité pour les véhicules et les appareils ménagers. Les coûts de réduction d'émission engendrée par ces mesures pourraient être financés a posteriori par la vente des crédits d'émission sur le marché de carbone²³⁴. En général, le MDP sectoriel pourrait être établi selon de deux manières différentes.

En premier lieu, les crédits d'émission pourraient être générés par l'adoption et la mise en œuvre des politiques et mesures domestiques de réduction d'émission dans des secteurs particuliers²³⁵. Cette proposition se rapproche à celle de l'inclusion des politiques dans le MDP mais elle est limitée dans certains secteurs les plus émetteurs. Cependant, comme mentionné précédemment, les projets basés sur les politiques ont été exclus du MDP lors de la Conférence de Montréal.

En second lieu, les pays en développement pourraient prendre des engagements quantitatifs de réduction des émissions dans un secteur défini. Ces engagements seraient revus par un organe technique similaire au Conseil exécutif du MDP²³⁶. Les engagements quantitatifs des pays en développement pourraient être formulés sous forme de réduction de l'intensité carbone du PIB ou fixé en valeur absolue. La réduction des émissions dans le secteur défini supérieure à l'objectif fixé pourrait générer de crédits d'émission (équivalent aux unités de réduction d'émissions certifiées dans le cadre du MDP) qui peuvent être échangés sur le marché de carbone²³⁷. Cette idée a été défendue par des centres de réflexion comme *le World Resources Institute*²³⁸ et *le Center for Clean Air Policy*²³⁹.

L'approche sectorielle du MDP a été officiellement retenue par l'Union européenne. En présentant ses propositions en vue d'un pacte mondial sur le changement climatique à Copenhague, la Commission européenne souligna que :

[...] pour les pays en développement avancés et les secteurs économiques hautement compétitifs, le MDP tel qu'il est conçu actuellement doit être supprimé progressivement pour faire place à un mécanisme sectoriel

²³³ Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 89 aux pp. 134-135.

²³⁴ Axel Michaelowa et Sonja Butzengeiger, « Possibilités et limites des mécanismes sectoriels dans la politique internationale du climat », *La Vie économique* Revue de politique économique 12-2009, 19 aux pp. 19-22.

²³⁵ José Luis Samaniego et Christiana Figueres, « Evolving to a sector-based clean development mechanism » [Samaniego, « Evolving to a sector-based »] dans Baumert, *Building on the Kyoto Protocol*, *supra* note 161 89 aux pp. 89-108.

²³⁶ BASIC, « The Sao Paulo Proposal », *supra* note 231 à la p. 7.

²³⁷ Richard Baronet Jane Ellis, *Exploring Options for Sectoral Crediting Mechanisms*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development/International Energy Agency, 2005.

²³⁸ Bradley Rob et al., *Slicing the Pie: Sector-Based Approaches to International Climate Agreements*, Washington DC, World Resources Institute Report, 2007.

²³⁹ Schmidt, « Sector-based approach », *supra* note 180 aux pp. 494-515.

d'octroi de crédits carbone. Les mécanismes de ce type peuvent contribuer efficacement au développement et à la mise en œuvre de technologies à faible émission de carbone dans les pays en développement, et poser les jalons nécessaires à l'élaboration de systèmes de plafonnement et d'échange²⁴⁰.

Cette position a été réaffirmée par l'Union européenne dans le cadre de la 14^{ème} session du groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention à Bangkok (5-8 avril 2011)²⁴¹. Selon l'Union européenne, les nouveaux mécanismes de marché devraient couvrir toutes les activités d'un large segment de l'économie au lieu des installations individuelles afin d'encourager les initiatives d'atténuation dans toutes les activités couvertes. Par exemple, un large segment de l'économie pourrait être un secteur (comme l'énergie, le fer et l'acier, le ciment...) ou un sous-secteur (les transports en commun, éclairage...).

Cette approche pourrait accroître les mesures d'atténuation couvertes et réduire les coûts de transaction causés par l'évaluation des projets individuels. En outre, la participation aux mécanismes de marché est volontaire. Les émissions réelles d'un large segment de l'économie dans les pays en développement seront vérifiées par rapport au niveau de référence pour ce segment. Si les émissions réelles sont inférieures au niveau de référence, de crédits d'émission seront générés et échangés sur le marché de carbone. Si les émissions réelles sont supérieures au niveau de référence, aucune pénalité ne sera appliquée²⁴². En plus, les nouveaux mécanismes de marché devraient prendre en compte le potentiel de déplacement des activités et des émissions aux secteurs non couverts par le mécanisme ou les fuites de carbone. Donc, il faudrait établir un champ d'application le plus large possible pour tous les nouveaux mécanismes de marché. Pour éviter le double comptage avec les mécanismes existants, selon l'Union européenne, il est nécessaire d'établir des règles claires concernant la relation entre les nouveaux mécanismes et les mécanismes existants fondés sur le marché pour assurer une bonne transition entre les mécanismes. Ces règles devraient assurer la stabilité du marché de carbone et éviter le double comptage des réductions d'émissions. En principe, si un nouveau mécanisme de marché est appliqué, aucun nouvel enregistrement du projet MDP ne sera admissible pour le même secteur dans le même pays. Par contre, les investissements existants au titre du MDP dans le secteur concerné, qui sont déjà en fonctionnement, devraient être garantis. Dans ce cas, une possibilité la plus évoquée est d'exclure les droits d'émission provenant des projets MDP existants de l'ensemble des projets MDP sectoriel en vue d'éviter les doubles comptages²⁴³. En particulier, conformément

²⁴⁰ CE, Commission, *Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague*, Bruxelles, CE, 2009 à la p. 14, en ligne : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0039:FIN:FR:PDF>>.

²⁴¹ CCNUCC, Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention Fourteenth session at Bangkok, *Views on the elaboration of market-based mechanisms: Submissions from Parties*, 21 mars 2011 aux pp. 48-57, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awgla14/eng/misc02.pdf>>.

²⁴² « no-lose target », en anglais.

²⁴³ Voir par exemple: Wolfgang Sterk et Bettina Wittneben, « Enhancing the clean development mechanism through sectoral approaches: definitions, applications and ways forward » (2006) 6

au principe des « responsabilités communes mais différenciées »²⁴⁴, l'Union européenne considère que le renforcement des capacités des pays en développement est important pour élaborer et mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de marché. Par ailleurs, les pays en développement avec une plus grande capacité (comme les pays émergents) devraient accepter l'objectif de réduction plus ambitieux que les pays en développement avec une faible capacité.

Le mécanisme sectoriel d'octroi de crédits carbone est une étape importante pour intégrer davantage les pays en développement dans les objectifs globaux de réduction des émissions. Mais cette approche sectorielle ne pourrait pas être techniquement et politiquement faisable²⁴⁵. En effet, pour garantir la crédibilité du MDP sectoriel, les pays en développement doivent avoir la capacité de fournir des inventaires et projections rigoureuses des émissions dans l'objectif de développer des lignes de référence sectorielle et le suivi des projets agrégés. Un système comptable clair et fiable est essentiel dans le mécanisme sectoriel. Pourtant, seuls quelques pays émergents ont la capacité d'établir et mettre en œuvre des projets MDP sectoriel dans un futur proche. En revanche, la capacité institutionnelle et technique des autres pays en développement, notamment les pays les moins avancés, est très faible par rapport aux pays émergents. Donc, le mécanisme sectoriel d'octroi de crédits carbone risque de rencontrer l'opposition de la part de ces pays. Toutefois, malgré ses faiblesses sur le plan technique, ce mécanisme sectoriel pourrait être une bonne option pour la réduction des émissions des pays émergents dans des secteurs les plus émetteurs tels que les domaines des transports et des bâtiments qui sont peu visés jusqu'ici par le MDP.

4. L'INCLUSION DES ACTIVITÉS DE CAPTAGE ET DE STOCKAGE DE CARBONE (CSC) DANS LE MDP

Le captage et le stockage du dioxyde de carbone (CSC, également appelée la séquestration du carbone) peuvent se définir comme « un processus consistant à séparer le CO₂ de ses sources industrielles et énergétiques, à le transporter dans un lieu de stockage et à l'isoler de l'atmosphère sur le long terme »²⁴⁶. Pour stocker le CO₂, on peut faire appel au stockage géologique ou au stockage océanique. Selon le rapport spécial du GIEC sur le piégeage et le stockage du dioxyde de carbone, aucune solution technique prise isolément ne permettra de réduire suffisamment les émissions de gaz à effet de serre. En outre, l'offre d'énergie continuera d'être dominée par des combustibles fossiles au moins jusqu'au milieu du XXI^e siècle. Donc, les activités de CSC ont été envisagées comme l'une des solutions les plus prometteuses qui pourrait

International Environmental Agreements 271 à la p. 283.

²⁴⁴ *Protocole de Kyoto*, *supra* note 13, art. 10.

²⁴⁵ Samaniego, « Evolving to a sector-based », *supra* note 235 à la p. 99.

²⁴⁶ Organisation météorologique mondiale, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Groupe de travail III du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *Piégeage et stockage du dioxyde de carbone – Résumé à l'intention des décideurs et résumé technique 2005* à la p. 2, en ligne : http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srccs/srccs_spm_ts_fr.pdf. [GIEC, *Piégeage et stockage du dioxyde de carbone*].

faciliter la réalisation des objectifs de stabilisation des émissions définis par la CCNUCC. Selon le GIEC, la contribution des activités de CSC pourrait représenter de 15% à 54% des efforts de réduction totale d'émissions jusqu'en 2100²⁴⁷. L'Agence internationale de l'énergie considère également que le CSC est la seule technologie qui permet d'atténuer largement les émissions de CO₂ provenant de la consommation de carburant fossile. Selon des estimations de l'Agence internationale de l'énergie, le CSC pourrait contribuer environ 20% des efforts globaux de réduction des émissions d'ici à 2050, et plus de 50% d'ici 2100. S'il n'y a pas de technologies de CSC, le coût global pour parvenir à une réduction de 50% des émissions de CO₂ d'ici à 2050 va augmenter de 70%²⁴⁸.

Actuellement, de nombreux pays ont mis en place des cadres réglementaires au niveau national et régional pour le CSC. L'Union européenne a élaboré une directive en 2009 pour réglementer le stockage géologique du CO₂ au niveau communautaire²⁴⁹. En outre, les cadres réglementaires nationaux pour le CSC sont également en cours de développement aux États-Unis, en Australie, au Canada, en Norvège, en Suisse, au Japon...²⁵⁰ Au niveau global, après l'entrée en vigueur du *Protocole de Kyoto*, la Conférence des parties à Montréal a lancé des discussions sur l'inclusion des activités de CSC au sein du MDP²⁵¹. En général, les observations présentées par les parties ont considéré le CSC comme une option acceptable pour la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre, comme indiqué dans le rapport spécial du GIEC sur le captage et le stockage du dioxyde de carbone²⁵². Toutefois, les parties ont également exprimé leurs inquiétudes, notamment sur les risques de fuite ou de non-permanence du stockage du CO₂ et sur les impacts environnementaux négatifs du CSC dans les océans.

En premier lieu, l'une des principales questions est de savoir si le CO₂ stocké peut être conservé sans fuite sur de longues périodes. Selon Greenpeace, la possibilité de fuite de CO₂ d'un réservoir de stockage est une certitude²⁵³. Ce qui est inconnu est l'ampleur et le taux de fuite. La possibilité de fuite à long terme dépend fortement du site de stockage choisi. Différentes classes de formations géologiques ont des

²⁴⁷ *Ibid.* aux pp. 353-354.

²⁴⁸ L'Agence internationale de l'énergie (AIE), *Technology Roadmap: Carbon capture and storage*, Paris, AIE, 2009 à la p. 5, en ligne : IEA.org <http://www.iea.org/papers/2009/CCS_Roadmap.pdf>.

²⁴⁹ CE, *Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) no 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil*, [2009] J.O. L 140/114.

²⁵⁰ L'Agence internationale de l'énergie (AIE), *Carbon Capture and Storage Legal and Regulatory Review*, Paris, AIE, 2010 aux pp. 11-46, en ligne : IEA.org <http://www.iea.org/ccs/legal/regulatory_review_edition1.pdf> [AIE, *Carbon Capture Review*].

²⁵¹ *Rapport de la CCNUCC à Montréal*, supra note 227 au para. 6. (Décision 7/CMP.1)

²⁵² Les observations sont consultables à l'adresse: CCNUCC, « Workshop on carbon dioxide capture and storage as a CDM project activities » (22 mai 2006), en ligne: unfccc.int <http://cdm.unfccc.int/workshops/ccs_cdm/index.html>.

²⁵³ Les points de vue de Greenpeace soumis au secrétariat de la CCNUCC sur la question de fuite de CO₂ dans les activités de CSC : Voir CCNUCC, *Further guidance relating to the clean development mechanism : carbon dioxide capture and storage technologies (a) Long-term physical leakage levels of risks and uncertainty*, FCCC/KP/CMP/2006/L.8, 2011 aux pp. 48-57, en ligne : [unfccc.int](http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/015.pdf) <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/015.pdf>>.

capacités différentes dans le stockage du CO₂. Mais même avec un meilleur site de stockage, le risque de fuite à long terme existe²⁵⁴. Donc, il faudrait préciser la question de responsabilité des parties en cas de fuite ou de non-permanence du stockage du CO₂²⁵⁵. En ce qui concerne la responsabilité, Greenpeace considère que des projets MDP génèrent des crédits à court terme²⁵⁶. Après la fin du projet MDP, la responsabilité liée aux risques de fuite du site de stockage ainsi que les frais de surveillance à long terme en cas de fuite pourraient être remises aux pays hôtes de projets MDP en l'absence d'autres accords entre les parties. Cela pourrait contredire l'objectif du MDP visant à promouvoir le développement durable des pays en développement. Donc, en tout cas, il est crucial que les industries et les gouvernements des pays développés prennent la responsabilité à court et à long terme liée aux projets CSC. En tenant compte de la situation compliquée de la responsabilité, les exploitants pourraient être tenus de prendre des assurances privées comme le cas des centrales nucléaires. En outre, tous les exploitants devraient contribuer à un fonds spécial qui pourrait être utilisé en cas de fuite du site de stockage²⁵⁷. Contrairement au point de vue de Greenpeace, selon l'Association internationale des échanges de droit d'émissions (IETA), des projets de stockage géologique du CO₂, qui ont été mis en œuvre avec succès, permettent de stocker des millions de tonnes de CO₂ depuis de nombreuses années sans fuite²⁵⁸. En outre, il est optimal de lier la responsabilité à long terme de fuite avec le pays hôte. En pratique, le pays hôte est le plus apte d'assurer les conditions de fonctionnement des sites de stockage qui relèvent de sa compétence de contrôle. Cependant, l'IETA estime que les risques de fuite provenant du transfert de responsabilité pour le pays hôte sur le long terme seraient très faibles. En effet, les risques de fuite de CO₂ sont plus élevés durant la période de mise en œuvre du projet ou juste après la fermeture du site de stockage²⁵⁹.

En second lieu, il est important de prendre en considération les impacts environnementaux négatifs du CSC dans les océans. Le rapport spécial du GIEC sur le captage et le stockage du dioxyde de carbone considère :

[...] une concentration élevée durable de CO₂ entraîne le décès d'organismes océaniques. Les effets du CO₂ sur les organismes marins auront des conséquences pour les écosystèmes. Les effets chroniques pour les écosystèmes d'une injection directe de CO₂ dans les océans sur une

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Voir aussi: Sven Bode et Martina Jung, *Carbon dioxide capture and storage (CCS): liability for non-permanence under the UNFCCC*, Hamburg, Hamburg Institute of International Economics [HWWA Discussion Paper n° 325], 2005 à la p. 8.

²⁵⁶ Les points de vue de Greenpeace soumis au secrétariat de la CCNUCC sur la question de responsabilité à long terme pour le site de stockage: Voir CCNUCC, *Further guidance relating to the clean development mechanism : carbon dioxide capture and storage technologies (d) Long-term liability for storage site*, FCCC/KP/CMP/2006/L.8, 2011, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/smsn/ngo/016.pdf>>.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Les points de vue d'IETA soumis au secrétariat de la CCNUCC sur la question de l'inclusion des activités de CSC au sein du MDP, le 21 Février 2011, en ligne: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/smsn/ngo/270.pdf>>.

²⁵⁹ *Ibid.*

grande superficie et sur le long terme n'ont pas encore été étudiés²⁶⁰.

En conséquence, selon l'Union européenne et la Suisse, le stockage océanique (stockage dans la colonne d'eau ou au fond de la mer) ne devrait pas être autorisé comme une activité de projet MDP parce qu'il pourrait être incompatible avec les conventions maritimes internationales, notamment la *Convention de Londres*²⁶¹. En fait, son protocole, le *Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultants de l'immersion de déchets et d'autres matières*²⁶², demande aux Parties contractantes d'appliquer une approche de précaution en matière de protection de l'environnement contre l'immersion de déchets ou autres matières. Conformément à cette approche, les mesures préventives appropriées doivent être prises lorsqu'il y a des raisons de penser que des déchets ou autres matières introduits dans le milieu marin risquent de causer un préjudice, et ce, même en l'absence de preuves concluantes de l'existence d'un lien causal entre les apports et leurs effets²⁶³. En outre, en vertu du protocole, toutes les activités d'immersion sont interdites, sauf dans le cas des déchets qui peuvent être acceptables et qui figurent sur une annexe du protocole. Les amendements de 2006 au *Protocole de Londres*²⁶⁴ ont ajouté le flux de CO₂ provenant des processus de captage du CO₂ aux fins de séquestration dans la liste des déchets qui peuvent être acceptables pour l'immersion. Cependant, le protocole de Londres ne permet pas aux Parties contractantes d'exporter des déchets vers d'autres pays aux fins d'immersion en mer²⁶⁵. Les amendements de 2009 au *Protocole de Londres* permettent le transport transfrontalier de CO₂ à condition qu'un accord ou un arrangement soit conclu par les pays concernés. Mais les amendements de 2009 ne sont pas encore entrés en vigueur. Et il y a actuellement peu d'indications que ces amendements pourront être ratifiés par un nombre suffisant de Parties contractantes dans un proche avenir. Donc, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces amendements, le transport transfrontalier de CO₂ aux fins d'immersion en mer est toujours interdit en vertu du *Protocole de Londres*²⁶⁶.

Une étude récente publiée par *Nature Geoscience* a montré que les dangers du stockage de carbone sont réels. Selon cette étude, il est indispensable de limiter fortement les émissions de carbone dès maintenant pour réduire les besoins de séquestration du carbone ainsi que les conséquences indésirables et le fardeau pour nombreuses générations à venir de la fuite du CO₂ séquestré²⁶⁷. En plus, l'inclusion

²⁶⁰ GIEC, *Piégeage et stockage du dioxyde de carbone*, *supra* note 246 au para. 23.

²⁶¹ CCNUCC, *Consideration of carbon capture and storage as clean development mechanism project activities: Submissions from Parties*, Bonn, Workshop working paper, 2006 aux pp. 8-11 et 33-34, en ligne: [unfccc.int <http://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/ccs_party_submission.pdf>](http://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/ccs_party_submission.pdf).,

²⁶² *Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultants de l'immersion de déchets et d'autres matières*, 7 novembre 1996, R.S. 0.814.287.1 (entré en vigueur le 24 mars 2006) [*Protocole de Londres*].

²⁶³ *Ibid.* art. 3.

²⁶⁴ Ces amendements sont entrés en vigueur le 10 février 2007.

²⁶⁵ *Protocole de Londres*, *supra* note 262, art. 6.

²⁶⁶ Voir aussi: AIE, *Carbon Capture Review*, *supra* note 250 à la p. 8.

²⁶⁷ Gary Shaffer, « Long-term effectiveness and consequences of carbon dioxide sequestration » (27 juin 2010), en ligne: [nature geoscience <http://legalelectric.org/f/2010/06/shaffer_long-term_ccs_leakage100627.pdf>](http://legalelectric.org/f/2010/06/shaffer_long-term_ccs_leakage100627.pdf).

des activités de CSC au sein du MDP a été également critiquée dans la mesure où elle pourrait prolonger la dépendance mondiale au pétrole et réduire les investissements dans les énergies renouvelables. Selon des estimations de Greenpeace, depuis quelques années, la part des budgets de recherche et développement dans les pays pour le CSC a augmenté. En revanche, le financement pour des recherches de technologies propres et d'énergies renouvelables a diminué. Par exemple, en 2009, le budget du Département de l'Énergie des États-Unis pour le financement des programmes concernant le CSC a augmenté de 26,4% tandis que son budget pour le financement des programmes liés à l'énergie renouvelable a baissé de 27,1%. En Norvège, le fonds public pour des recherches dans l'industrie pétrolière est cinq fois plus élevé que dans le secteur de l'énergie renouvelable²⁶⁸.

Dans ce contexte, à la Conférence de Cancun en décembre 2010, les parties ont adopté une position prudente en matière de l'inclusion des activités de CSC au sein du MDP. En tenant compte de ses impacts environnementaux négatifs, le stockage océanique a été abandonné. La décision adoptée à Cancun considère que « le captage et le stockage du dioxyde de carbone dans les formations géologiques sont des technologies pertinentes afin de réaliser l'objectif ultime de la Convention et peuvent faire partie d'un ensemble d'options possibles pour atténuer les émissions de gaz à effet de serre »²⁶⁹. Elle permet également d'inclure les activités de CSC dans les formations géologiques au sein du MDP à condition que les préoccupations liées aux questions suivantes soient traitées et réglées de manière satisfaisante²⁷⁰ : la non-permanence du stockage du CO₂, l'impact sur l'environnement, la compatibilité avec le droit international, la sécurité et la responsabilité en cas de dommages causés par des déperditions ou des fuites²⁷¹. Donc, malgré la décision prise à Cancun qui souligne l'importance du CSC dans la réalisation de l'objectif ultime de la *CCNUCC*, son inclusion au sein du MDP n'est pas encore acquise.

B. La réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD)

Aujourd'hui, les forêts couvrent environ 30% des terres émergées de la planète. Cependant, ce pourcentage baisse rapidement à cause de la déforestation. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), quelque 13 millions d'hectares de forêts par an ont été convertis à

²⁶⁸ Greenpeace, « False Hope: Why carbon capture and storage won't save the climate » (2 Mai 2008) aux pp. 27-29, en ligne: Greenpeace <<http://www.greenpeace.org/usa/Global/usa/report/2008/5/false-hope-why-carbon-capture.pdf>>.

²⁶⁹ CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto sur sa sixième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010 : Additif deuxième partie (Décision 7/CMP.6)*, FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.2, 2011, en ligne : unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/fre/12a02f.pdf#page=>.

²⁷⁰ *Ibid.* au point 1 de la décision 7/CMP.6.

²⁷¹ CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto sur sa sixième session, tenue à Copenhague du 7 au 19 novembre 2009 : Additif deuxième partie (Décision 2/CMP.5)*, FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1, 2010, en ligne : <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/fre/21a01f.pdf#page=4->>.

d'autres utilisations ou ont disparu pour causes naturelles dans le monde pour la période 2000-2010, contre 16 millions d'hectares par an dans les années 1990. La déforestation la plus grave a lieu dans les pays en développement en Afrique, en Amérique du Sud et en Asie du Sud et du Sud-Est²⁷². Cette situation a des impacts négatifs considérables sur la biodiversité des forêts et sur les changements climatiques. Le quatrième rapport d'évaluation du GIEC en 2007 indique que le secteur forestier, principalement par la déforestation, représente 17,4% des émissions mondiales de gaz à effet de serre en 2004, ce qui en fait la troisième source d'émission après les secteurs de l'énergie et de l'industrie²⁷³. Dans ce contexte, le rôle du secteur forestier dans la lutte contre les changements climatiques, en particulier les possibilités de réduction des émissions de gaz à effets de serre liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) a attiré l'attention considérable de la communauté internationale.

La prise en compte du mécanisme REDD ou « déforestation évitée » est l'effort de la communauté internationale à offrir des incitations financières pour les pays en développement visant à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. Dans le cadre du mécanisme REDD, les pays en développement devraient élaborer les politiques nationales, notamment la clarification et l'application du droit foncier et forestier, la création de réserves ou de parcs, fournir des indemnités ou des mesures d'incitation afin d'éviter la déforestation. Ces activités pourraient être financées par les mécanismes financiers internationaux contribués par les pays développés. Cependant, l'une des questions controversées des négociations climatiques est le désaccord entre les États parties quant aux modalités de financement des activités REDD (2). Une approche vise à inclure les activités REDD dans le marché de carbone. Une autre approche préfère le financement des activités REDD via le mécanisme de fonds. Avant la prise en considération de ces approches différentes, il convient d'examiner les dispositions relatives à la REDD dans le cadre des accords climatiques actuels (1).

1. LA REDD DANS LE CADRE DES ACCORDS CLIMATIQUES ACTUELS

L'article 4 de la *CCNUCC* ainsi que l'article 2 du *Protocole de Kyoto* demandent aux États parties d'appliquer des politiques et des mesures destinées à la promotion de méthodes durables de gestion forestière, de boisement et de reboisement. Dans le cadre des *Accords de Marrakech* adoptés en 2001, les activités de boisement et de reboisement sont admises au bénéfice du MDP. Cependant, la *CCNUCC* et le *Protocole de Kyoto* ne fournissent ni obligation ni incitation financière pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. En outre, les *Accords de Marrakech* ne permettent pas à créditer les projets de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts qui

²⁷² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Évaluation des ressources forestières mondiales 2010 », en ligne : foris.fao.int <<http://foris.fao.org/static/data/fra2010/KeyFindings-fr.pdf>>.

²⁷³ GIEC, *Bilan 2007*, *supra* note 4 à la p. 5.

constituent pourtant une source importante d'émission de gaz à effet de serre²⁷⁴.

La REDD a été discutée pour la première fois à la Conférence de Montréal en 2005. À Montréal, la Coalition des pays à forêt tropicale humide, conduite par le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, a proposé la modification des *Accords de Marrakech* pour permettre l'inclusion des activités REDD dans le MDP²⁷⁵. Ensuite, lors de la Conférence de Bali en 2007, les parties ont adopté une décision spécifique à la REDD qui prévoit explicitement que la REDD dans les pays en développement pourrait aider à atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC. En outre, la décision considère également que la mise en œuvre de nouvelles mesures adaptées liées aux activités REDD est urgente²⁷⁶.

L'*Accord de Copenhague* reconnaît le rôle crucial des activités REDD ainsi que « la nécessité de prévoir des incitations positives en faveur de telles mesures par la mise en place immédiate d'un mécanisme, comprenant l'initiative REDD-plus, qui permette de mobiliser des ressources financières auprès des pays développés »²⁷⁷. Conformément au Plan d'action de Bali et aux décisions adoptées à Copenhague, l'*Accord de Cancun* demande aux pays en développement de développer une stratégie nationale ou un plan d'action, un niveau de référence des émissions forestières ainsi qu'un système national de surveillance forestière solide et transparent pour surveiller et fournir des estimations cohérentes et précises sur les activités REDD dans ces pays²⁷⁸. Toutefois, la question de la « déforestation évitée » reste l'une des questions les plus controversées des négociations climatiques, notamment sur la question de financement du mécanisme REDD dans le régime « climat » post-Kyoto. En effet, les accords adoptés à Copenhague et à Cancun n'ont pas donné une réponse claire pour la question de financement. En revanche, cette question est reportée à la 17^{ème} session de la Conférence des parties de la CCNUCC à Durban en Afrique du Sud²⁷⁹.

2. LE FINANCEMENT DE LA REDD DANS LE CADRE CLIMATIQUE FUTUR: L'UNE DES QUESTIONS LES PLUS CONTROVERSÉES DES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

²⁷⁴ CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa septième session, tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001 (Décision 17/CP.7)*, FCCC/CP/2010/13/Add.2, 2002, en ligne : [unfccc.int <http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713a02f.pdf#page=20>](http://unfccc.int/resource/docs/french/cop7/cp713a02f.pdf#page=20) aux pp. 20-24. Le paragraphe 7 (a) de la décision 17/CP.7 sur les « Modalités et procédures d'application d'un mécanisme pour un développement propre tel que défini à l'article 12 du Protocole de Kyoto » prévoit que « parmi les activités de projet liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, les seules admissibles au titre du mécanisme pour un développement propre, sont les activités de boisement et de reboisement ».

²⁷⁵ CCNUCC, *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action : Submission by the Governments of Papua New Guinea & Costa Rica*, FCCC/CP/2005/MISC.1, 2005, en ligne : unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf > à la p. 8.

²⁷⁶ CCNUCC, *Réduction des émissions résultant du déboisement dans les pays en développement: démarches incitatives (2/CP.13)*, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 2008, en ligne : unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/fre/06a01f.pdf > aux pp. 8-10.

²⁷⁷ *Accord de Copenhague*, supra note 8 au para. 6.

²⁷⁸ *Accord de Cancun*, supra note 9 au para. 71.

²⁷⁹ *Ibid.* au para. 77.

a) *Les difficultés liées au financement via le mécanisme du marché*

Il convient de rappeler que l'approche du financement via le marché de carbone a été soutenue par la Coalition des pays à forêt tropicale humide, conduite par le Costa Rica et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, lors de la Conférence de Montréal en 2005. L'idée de cette approche est de rémunérer les pays en développement qui réduisent la déforestation sur une période donnée via le MDP. Autrement dit, les projets REDD réalisés dans les pays en développement pourraient bénéficier des crédits d'émissions certifiés au titre du MDP qui peuvent être commercialisés sur le marché de carbone. Du point de vue économique, le coût d'opportunité de la préservation de la forêt est supérieur au bénéfice généré par cette préservation. Donc, la déforestation continuera à augmenter dans les pays qui n'arrivent pas à donner une valeur à la préservation des forêts. Dans ce contexte, pour réduire la déforestation, il faut donner à la préservation des forêts une valeur carbone appropriée²⁸⁰. Selon Nicholas Stern, cette valeur carbone appropriée est d'environ 1-5 USD/tCO₂²⁸¹. En outre, avec une valeur carbone d'environ 30 USD/tCO₂, la déforestation pourrait être complètement éliminée. Pour ces raisons, le marché de carbone peut jouer un rôle important en fournissant des incitations financières à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts²⁸². Pour les pays à forêt tropicale, l'inclusion des projets « forêt » apporte l'opportunité d'attirer les investissements du MDP. Aussi, ce type de projets est-il soutenu par le Groupe de l'Ombrelle²⁸³ dans la mesure où il pourrait fournir une source peu onéreuse de crédits d'émission²⁸⁴.

Toutefois, l'inclusion de la « déforestation évitée » dans le MDP paraît difficile sur le plan technique. En effet, le choix du scénario de référence pour évaluer les réductions d'émissions issues de la déforestation évitée est très problématique. Pour déterminer le scénario de référence, deux méthodes principales peuvent être envisagées: le niveau de déforestation de la période d'engagement serait évalué par rapport à une période passée ou à un scénario tendanciel (« *business as usual* »)²⁸⁵. Les pays qui ont subi une forte déforestation dans le passé (cas de l'Asie du Sud-Est) ont intérêt à choisir une période passée comme période de référence. Alors cela donnerait une « prime » aux pays qui ont massivement déboisé dans le passé. A l'inverse, les pays dont le taux de déforestation a été faible dans le passé (cas de l'Afrique centrale) devraient choisir un scénario tendanciel (« *business as usual* ») qui tente de prédire la déforestation future. Cependant, il est difficile d'évaluer précisément la déforestation d'un pays à long terme. En effet, outre les facteurs

²⁸⁰ Vieillefosse, *Le changement climatique*, supra note 89 à la p. 58.

²⁸¹ R.-U., *Stern Review*, supra note 6 à la p. 540.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Il s'agit d'un groupe de négociation composé du Japon, des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, de l'Islande, de la Russie et de l'Ukraine.

²⁸⁴ Le coût de la réduction d'une tonne de carbone dans le secteur de l'énergie aux États-Unis s'élèverait à 100 USD alors que le coût de la séquestration de la même quantité serait de 10 à 100 USD. (René Castro, « The Carbon Market : Forests : The best short-term option » (15 juin 2001), en ligne : <<http://www.tierramerica.net/2000/suplemento/page12.htm>>.)

²⁸⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries : Submission by the Food and Agriculture Organization of the United Nations » (30 mars 2006), en ligne : unfccc.int <<http://unfccc.int/resource/docs/2006/smsn/igo/002.pdf>>.

prévisibles (démographie, plan de construction d'infrastructure, taux de croissance annuel de l'économie...), les taux de déforestation sont également influencés par des facteurs imprévisibles, comme le niveau des prix de commodités agricoles, l'évolution des cours des produits miniers, du pétrole ou les phénomènes climatiques.... Par exemple, la hausse des prix des produits agricoles pourrait stimuler la déforestation. La hausse du revenu national et la croissance économique pourraient réduire la pression sur les forêts en améliorant les opportunités d'emploi hors exploitation agricole mais elles pourraient également augmenter la déforestation en stimulant la demande pour les produits agricoles et forestiers²⁸⁶. Donc, la fiabilité des scénarios « prédictifs » apparaît limitée²⁸⁷.

En général, les pays ont intérêt à choisir un scénario de référence qui pourrait maximiser les quantités de crédit recevables. Comme le fait le Guyana, alors que son taux de déforestation annuel est quasiment nul, il a présenté en août 2009 un scénario de référence prévoyant la conversion jusqu'à 90% de ses forêts en cultures industrielles dans 25 ans²⁸⁸. Cela entraîne des risques de production de « *hot air* » dû au choix arbitraire ou laxiste du scénario de référence sur les différents marchés de permis d'émissions²⁸⁹. Et la mise en œuvre du mécanisme de marché pour les activités REDD pourrait être considérée comme la création d'une « fausse monnaie climatique [...] qui affaiblit encore plus le système d'incitation recherché par le *Protocole de Kyoto* »²⁹⁰. En outre, comme les projets de REDD sont peu coûteux²⁹¹, les crédits d'émissions obtenus par le biais de ces projets peuvent dissuader de rechercher des solutions alternatives à l'utilisation de combustibles fossiles qui sont responsable d'environ 80% des émissions de CO₂. Donc, l'inclusion des projets « forêt » dans le MDP risque d'avoir des effets négatifs significatifs sur la compétitivité des projets technologiques²⁹². En plus, dans la pratique, en tenant compte des résultats acquis du MDP « forestier » (boisement et reboisement), l'inclusion des activités REDD dans le MDP ne garantit pas le succès. A ce jour, selon les statistiques de la CCNUCC, seuls 21 projets MDP « forestier » ont été enregistrés sur près de 3028 projets MDP enregistrés, ce qui représente seulement 0,59% de projets MDP enregistrés²⁹³. Par ailleurs, en l'absence d'engagements contraignants sur la protection des forêts, un problème juridique se pose sur la responsabilité d'un pays qui a reçu des crédits d'émissions pendant une période mais dont les émissions liées à la déforestation augmentent à nouveau dans la période

²⁸⁶ Arild Angelsen et David Kaimowitz, « Rethinking the causes of deforestation: lessons from economic models » (1999) 14 *The World Bank Research Observer* 73 73-98.

²⁸⁷ Alain Karsenty et Romain Pirard, « Changement climatique : faut-il récompenser la "déforestation évitée" ? » (2007) 15 *Natures Sciences Sociétés* 357 361.

²⁸⁸ *Ibid.* p. 366

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Alain Karsenty, « Ce que le marché (carbone) ne peut faire... » Perspective Forêts/Changement climatique n°1 – (novembre 2009), en ligne : <http://www.riaid.net/IMG/pdf/Deforestation_et_changement_climatique_CRAD_Karsenty_1109.pdf> à la p.3 [Karsenty, « Ce que le marché (carbone) ne peut faire... »].

²⁹¹ Environ 1,6 GtCO₂/an pourraient être atteints à un coût inférieur à 20 USD/tCO₂ (Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 89 à la p. 58.)

²⁹² Greenpeace, « Should Forests and other Land Use Change Activities be in the CDM? » (août 2000), en ligne: [greenpeace.org <http://archive.greenpeace.org/climate/politics/lyonsink.html>](http://archive.greenpeace.org/climate/politics/lyonsink.html).

²⁹³ CCNUCC, « CDM in numbers », *supra* note 201,

suivante.

b) *Vers un fonds global pour le financement des activités REDD*

En ce qui concerne la question de financement des activités REDD dans les pays en développement, le Brésil a présenté une approche alternative. Selon le Brésil, les efforts de réduction de la déforestation pourraient être récompensés non pas par des crédits d'émission dans le cadre du mécanisme de marché, mais par des paiements directs provenant d'un fonds contribués par les pays développés²⁹⁴. En présentant une position similaire, au niveau de l'Union européenne, la Commission européenne propose de créer un mécanisme mondial pour le carbone forestier²⁹⁵ pour fournir un soutien financier aux activités REDD dans les pays en développement²⁹⁶.

Par rapport à l'inclusion des activités REDD dans le mécanisme de marché, le financement via un fonds contribués par les pays développés paraît plus approprié sur le plan technique et politique. En effet, la mise en œuvre du mécanisme de fonds permet d'éviter les difficultés techniques engendrées dans le mécanisme de marché. Sur le plan politique, le mécanisme de fonds permet également de s'attaquer aux causes structurelles de la déforestation et de financer les réformes dont l'impact sur la déforestation ne peut être directement et immédiatement mesuré. En fonction des priorités différentes des pays en développement, le financement pourrait se concentrer pour les réformes agro-foncieres renforçant le droit de propriété des paysans qui reconnaît aux communautés vivant dans les forêts des droits fonciers opposables ainsi que pour les réformes administratives renforçant la gouvernance, la réorganisation de l'administration forestière, des systèmes de contrôle et l'exécution des lois défendant les forêts²⁹⁷.

i. Les défis des mécanismes actuels de financement

En ce moment, il existe déjà un mécanisme de financement visant à financer les projets pour la préservation de l'environnement dans les pays en développement, comme le Fonds pour l'environnement mondial²⁹⁸. Créé conjointement par la Banque

²⁹⁴ Présentation Power Point de M. Joao Paulo Ribeiro Capobianco, « Positive incentives to reduce emissions from deforestation in developing countries: Views from Brazil » (30 août-1^{er} septembre 2006), en ligne : unfccc.int <http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/3764.php>.

²⁹⁵ Le *Global Forest Carbon Mechanism* [GFCM].

²⁹⁶ CE, *La communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 Octobre 2008 : Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité (COM(2008) 645 final)*, [2008] en ligne : europa.eu <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/ev0007_fr.htm>.

²⁹⁷ Karsenty, « Ce que le marché (carbone) ne peut faire... », *supra* note 290 à la p.4.

²⁹⁸ Le Fonds pour l'environnement mondial [FEM] (en anglais, Global Environment Facility - GEF) est un organisme financier indépendant qui réunit actuellement 182 pays – en partenariat avec des institutions internationales, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. Le Fonds pour

mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement²⁹⁹ et le Programme des Nations Unies pour l'environnement³⁰⁰ en 1991, ce fonds a alloué 9,2 milliards USD sur ses fonds propres et mobilisé plus de 40 milliards USD de cofinancement pour 2700 projets réalisés dans plus de 165 pays en développement ou en transition³⁰¹. Pour la période 1991-2009, les projets dans le domaine des changements climatiques représentent 32% des engagements du fonds³⁰². Néanmoins, le Fonds pour l'environnement mondial est très critiqué par les pays en développement³⁰³. En effet, le temps de montage d'un projet dans le cadre de ce fonds est extrêmement long (en moyenne de 66 mois). En outre, le montage du projet est complexe et très coûteux parce qu'il ne peut être fait que par des consultants internationaux. De plus, les moyens de ce fonds sont limités. Son montant total engagé dans tous les domaines n'est que 3,13 milliards USD pour la période 2006-2010 (1,02 milliards USD pour les projets dans le domaine des changements climatiques). Pour la période 2010-2014, son montant total prévu est d'environ 4,25 milliards USD (1,36 milliards USD pour les projets dans le domaine des changements climatiques)³⁰⁴. Donc, le renforcement des fonds pour les pays en développement est actuellement indispensable.

A cette fin, l'*Accord de Copenhague* a décidé d'établir le Fonds vert de Copenhague pour le climat³⁰⁵. Ce fonds sera créé comme un mécanisme financier de la CCNUCC en vue d'appuyer les projets, les programmes, les politiques et autres activités dans les pays en développement, relatifs à l'atténuation, y compris REDD. L'*Accord de Copenhague* confirme l'objectif mondial visant à mobiliser ensemble 100 milliards USD par an d'ici à 2020 pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux changements climatiques. Et les pays développés s'engagent à contribuer à hauteur de 30 milliards USD pour la période 2010-2012 en les répartissant de manière équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation³⁰⁶. L'*Accord de Cancun* prévoit que le Fonds vert de Copenhague pour le climat sera dirigé par un Conseil d'administration de 24 membres avec une représentation équitable des pays développés et en développement³⁰⁷. La Banque mondiale jouera le rôle de l'administrateur du Fonds vert de Copenhague pour le climat pour une période liminaire de 3 ans³⁰⁸. L'*Accord de Cancun* prend note des engagements collectifs des pays développés au titre du financement à Copenhague et invite les pays développés à fournir des documents d'information sur ces versements

l'environnement mondial vise à financer des projets dans les pays en développement et les pays en transition concernant la biodiversité, les changements climatiques, les eaux internationales, la dégradation des sols, la couche d'ozone et les polluants organiques persistants.

²⁹⁹ Programme des Nations Unies pour le développement [PNUD]

³⁰⁰ Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE]

³⁰¹ Global environment facility [GEF], « What is GEF » (2010), en ligne : [thegef.org <http://www.thegef.org/gef/whatisgef>](http://www.thegef.org/gef/whatisgef).

³⁰² Global environment facility [GEF], « 2009 Annual Report » (octobre 2010), en ligne : [thegef.org <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/2009_GEF-AnnualReport.pdf>](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/2009_GEF-AnnualReport.pdf) à la p. 10.

³⁰³ Vieillefosse, *Le changement climatique*, *supra* note 89 à la p. 94.

³⁰⁴ Fonds pour l'environnement mondial, « GEF Trust Fund - Climate Change focal area », en ligne : [climatefundupdate.org <http://www.climatefundupdate.org/listing/gef-trust-fund>](http://www.climatefundupdate.org/listing/gef-trust-fund).

³⁰⁵ *Accord de Copenhague*, *supra* note 8 au para. 10. (en anglais, *Copenhagen Green Climate Fund*)

³⁰⁶ *Ibid.* au para. 8.

³⁰⁷ *Accord de Cancun*, *supra* note 9 au para. 103.

³⁰⁸ *Ibid.* *supra* note 9 au para. 107.

pour mai 2011, 2012 et 2013 afin d'améliorer la transparence. En outre, l'*Accord de Cancun* a créé un Comité de transition³⁰⁹ avec 40 membres (15 membres provenant des pays développés et 25 membres provenant des pays en développement) pour définir les modalités du Fonds vert de Copenhague pour le climat³¹⁰.

Toutefois, les accords adoptés à Copenhague et à Cancun ne fournissent aucune indication précise sur le mécanisme de contribution des pays développés ainsi que sur la répartition du fonds vers les pays en développement. En outre, ces engagements financiers restent très limités par rapport aux besoins financiers globaux en général et aux besoins financiers des pays en développement en particulier pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre à long terme. Le rapport du secrétariat de la *CCNUCC* estime que les besoins financiers pour réduire les émissions globales sont d'environ 200-210 milliards USD en 2030. Plus de la moitié de ce montant serait nécessaire pour les pays en développement. Dans le secteur forestier, les besoins financiers pour réduire les émissions dans les pays en développement sont estimés à 21 milliards USD : 8 milliards pour la gestion durable de la forêt, 12 milliards pour réduire la déforestation et un milliard pour la reforestation³¹¹.

Sur les montants, l'Union européenne considère également qu'il faudra mobiliser 100 milliards d'euros par an pour financer les actions d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement jusqu'en 2020 : actions autofinancées par les pays en développement (22 à 50 milliards d'euros), actions soutenues par le marché carbone (38 milliards, dans l'hypothèse que le niveau de réduction d'émissions des pays développés est de 30% en 2020 par rapport à 1990), et actions soutenues par des financements publics (22-50 milliards)³¹². Pourtant, les engagements financiers actuels de l'Union européenne pour les pays en développement sont très modestes. Dans le cadre du Conseil européen des 10-11 décembre 2009, l'Union européenne et ses États membres ne s'accordent que sur un montant global de 7 milliards d'euros par an et un financement à mise en œuvre rapide de 2,4 milliards d'euros par an pour la période de 2010 à 2012³¹³.

Actuellement, il convient de considérer que les propositions faites par les pays développés ne permettent pas de garantir suffisamment des ressources financières additionnelles pour financer les actions dans les pays en développement. Pourtant, il faut bien noter que selon la *CCNUCC*, l'exécution par les pays en

³⁰⁹ *Ibid.* supra note 9 au para. 109.

³¹⁰ La liste des membres du Comité de transition a été actuellement adoptée par les parties à la *CCNUCC*. Voir le communiqué de presse du secrétariat de la *CCNUCC* le 15 avril 2011 : Organisation des Nations Unies (Secrétariat de la *CCNUCC*), Communiqué, « Press Release : Governments agree Transitional Committee members for new Green Climate Fund » en ligne : <http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20110415gcfcommittee.pdf>.

³¹¹ Secrétariat de la *CCNUCC*, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*, FCCC/TP/2008/7, 2008, en ligne : <http://www.forestforclimate.org/attachments/070_inv_fin.pdf> à la p.18.

³¹² Emmanuel Guérin et Matthieu Wemaëre, « Négociations climat: Compte-rendu de la conférence de Barcelone », (2009) 6 Idées pour le débat4 : 17 [Guérin et Wemaëre, « Négociations climat »].

³¹³ CE, *Conseil européen - 10 et 11 décembre 2009 – conclusions* [2009], CE, EUCO 6/09 au para. 37, en ligne : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/111886.pdf.

développement de leurs engagements « dépendra de l'exécution efficace par les pays développés de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie »³¹⁴.

ii. De nouvelles initiatives de financement

Dans ce contexte, d'une part, les conférences des parties dans le cadre de la *CCNUCC* devraient continuer à clarifier les engagements financiers établis par les accords adoptés à Copenhague et à Cancun. D'autre part, le renforcement des initiatives actuelles pour le financement de la lutte contre les changements climatiques dans les pays en développement est indispensable. Dans l'objectif de mobiliser les ressources financières nécessaires, plusieurs initiatives de financement ont été lancées.

D'abord, il s'agit de la « proposition norvégienne ». Conformément au *Protocole de Kyoto*, les pays figurant à l'Annexe I de la *CCNUCC* peuvent recevoir un certain nombre d'unités de gaz à effet de serre (Unités de quantités attribuées, (UQA)) qu'ils peuvent utiliser ou échanger sur le marché de carbone durant la période d'engagement 2008-2012. Le principe de la « proposition norvégienne » est la mise aux enchères d'une partie des Unités de quantité attribuées (UQA) pour générer des recettes. Cependant, les États-Unis ont rejeté cette proposition parce qu'ils s'opposent à la création d'un système international centralisé de distribution des UQA³¹⁵.

Une autre option vise à taxer les émissions des transports aériens et maritimes internationaux, ou inclure ces secteurs dans un système d'échange des quotas avec mise aux enchères des quotas. En ce qui concerne les émissions des secteurs aériens et maritimes internationaux, l'Union européenne a proposé la réduction globale des émissions de gaz à effet de serre de 10% pour le secteur du transport aérien et de 20 % pour le secteur du transport maritime, d'ici 2020, par rapport aux niveaux de 2005. En outre, l'Union européenne soutient l'utilisation d'instruments internationaux fondés sur le marché, établis respectivement au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation maritime internationale (OMI), pour réduire les émissions de ces secteurs³¹⁶. En plus, l'Union européenne a adopté la directive 2008/101/CE³¹⁷ le 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE³¹⁸ afin d'intégrer les activités aériennes internationales dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de

³¹⁴ *CCNUCC*, *supra* note 1, art. 4.7.

³¹⁵ Guérin et Wemaëre, « Négociations climat », *supra* note 312 à la p.7.

³¹⁶ U.E., « Position de l'UE en vue de la Conférence de Copenhague », *supra* note 28 au para. 19.

³¹⁷ CE, *Directive 2008/101/CE du parlement européen et du conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre*, [2009] J.O. L 8/4, en ligne : Parlement européen <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:008:0003:0021:fr:PDF>>.

³¹⁸ CE, *Directive 2003/87/CE du parlement européen et du conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil* [2003] J.O. L 275/32, en ligne : Parlement européen <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:fr:PDF>>.

gaz à effet de serre (SCEQE). L'Union européenne a également confirmé l'intention de mettre en œuvre une mesure similaire pour le secteur des transports maritimes³¹⁹. Néanmoins, il y a peu de progrès dans le cadre des négociations au sein de l'OACI et l'OMI sur cette question. Les mesures unilatérales d'inclusion des secteurs aériens et maritimes internationaux dans le SCEQE au niveau de l'Union européenne ont rencontré une forte opposition des pays tiers, notamment les pays en développement.

Une troisième option proposée par la France consisterait à taxer les transactions financières. La France, le Chili, le Brésil et la Norvège sont favorables à cette proposition tandis que d'autres pays, menés par les États-Unis, sont résolument méfiants³²⁰. La Suisse, pour sa part, propose à mettre en place une taxe uniforme au niveau mondial de 2 USD par tonne de CO₂ sur toutes les émissions issues de la production et de l'utilisation de combustibles fossiles. Cette proposition prévoit une exemption pour les pays dont le niveau d'émissions est extrêmement faible (1,5 tonne de CO₂ par habitant)³²¹. En pratique, cette proposition est difficile à mettre en œuvre parce qu'elle impliquerait un changement entier de l'approche du *Protocole de Kyoto* qui est basée sur les échanges de droits d'émission au lieu des taxes sur les émissions. Par ailleurs, sur le plan politique, il n'est pas réaliste de penser que les pays ayant un niveau d'émissions par habitant très élevé comme les États-Unis, le Canada et l'Australie pourraient accepter cette proposition.

En ce qui concerne le financement particulier des activités REDD dans les pays en développement, le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF)³²² et le Programme de collaboration ONU-REDD³²³ sont de bons exemples parmi ces initiatives. Le FCPF, opérationnel depuis juin 2008, est un partenariat mondial consacré au REDD avec 37 pays membres³²⁴ et 14 contributeurs financiers³²⁵. L'objectif du FCPF est d'aider les pays forestiers tropicaux à développer des systèmes et des politiques relatives au REDD et de leur fournir des financements basés sur les résultats de réduction des émissions liées à la déforestation. Actuellement, les contributeurs financiers ont engagé un montant d'environ 160 millions USD pour le FCPF³²⁶. Le Programme de collaboration ONU-REDD est un partenariat de

³¹⁹ CE, *Communication de la Commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : Vers un accord en matière de changement climatique à Copenhague (SEC(2009) 101 et SEC(2009) 102)*, Bruxelles, CE, 2009, en ligne : Commission des communautés européennes <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0039:FIN:FR:PDF>>.

³²⁰ Le Point, « ONU- Nicolas Sarkozy veut "taxer" les transactions financières » (20 septembre 2010), en ligne : Le Point.fr <http://www.lepoint.fr/economie/onu-nicolas-sarkozy-veut-taxer-les-transactions-financieres-20-09-2010-1238850_28.php>.

³²¹ OCDE, Forum pour le Partenariat avec l'Afrique, *Financement Carbone en Afrique*, Addis Ababa, ODCE, 2009, en ligne : Organisation de coopération et de développement économiques <<http://www.oecd.org/dataoecd/11/11/43551305.pdf>>.

³²² En anglais: « *Forest Carbon Partnership Facility* ». [FCPF].

³²³ En anglais: « *UN-REDD Programme* » [FCPF].

³²⁴ 14 en Afrique, 15 en Amérique latine et aux Caraïbes et 8 en Asie-Pacifique.

³²⁵ C'est-à-dire : l'Agence française de développement, l'Australie, l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, le Japon, *The Nature Conservancy*, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume Uni, la Suisse et l'Union européenne.

³²⁶ Climate Finance Option, « *Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)* » (2010-2011), en ligne : [climatefinanceoptions.org <http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/node/57#>](http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/node/57#).

collaboration entre la FAO, le PNUD et le PNUE. Il a été lancé en septembre 2008 comme suite à la Conférence de Bali dans le but d'aider les pays en développement à mettre en œuvre un futur mécanisme REDD. Actuellement, le Programme ONU-REDD a été mis en place dans neuf pays pilotes en Afrique³²⁷, en Asie³²⁸ et en Amérique latine³²⁹. La Norvège, le Danemark et l'Espagne sont les plus importants bailleurs du Programme ONU-REDD. En 2009, ces pays ont engagé plus de 50 millions USD pour le programme. Et le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD a approuvé un financement d'environ 28 millions USD pour les activités REDD réalisées dans six pays pilotes, y compris la République Démocratique du Congo, l'Indonésie, le Panama, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Tanzanie et le Vietnam³³⁰. Lors des conférences ministérielles de Paris et d'Oslo en mars et mai 2010, la France a également lancé avec la Norvège l'initiative d'un partenariat REDD+ intérimaire afin de favoriser la mise en œuvre de l'*Accord de Copenhague* dans la protection des forêts des pays en développement. Actuellement, le partenariat REDD+ intérimaire rassemble 70 pays forestiers et donateurs et mobilise plus de 4 milliards USD de financement sur la période 2010-2012³³¹. Malgré un budget encore limité, le succès de ces activités dans les pays en développement pourrait accroître la confiance et la compréhension de la communauté internationale quant à la nécessité et à la faisabilité sur le plan institutionnel et technique de l'inclusion du mécanisme REDD dans un cadre climatique global post-Kyoto.

³²⁷ La République Démocratique du Congo, la Tanzanie et la Zambie.

³²⁸ L'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Vietnam.

³²⁹ La Bolivie, le Panama et le Paraguay.

³³⁰ Programme ONU-REDD, *Bilan annuel 2009*, Genève, Programme ONU-REDD, 2010 à la p. 24, en ligne : Programme des Nations Unies pour l'environnement <http://www.unep.org/pdf/un-redd_2009_year_in_review_fr.pdf>.

³³¹ France, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, *Quelle coopération internationale française pour faire face au défi climatique ? - La lutte contre la déforestation-REDD+ à la p.1* (novembre 2010), en ligne : [gouv.fr <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/10002_Cancun_fiche_REDD_16-11_DEF_light-2.pdf>](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/10002_Cancun_fiche_REDD_16-11_DEF_light-2.pdf).