



Comprendre les Contributions prévues déterminées au niveau national

***Synthèse à destination des pays membres
du CILSS et de la CEDEAO***

Avril 2015

Auteurs

Edwige BOTONI (SE/CILSS), Dr Maguette KAIRE (CILSS/Agrhymet) et Dr Benoît SARR (CILSS/Agrhymet).

Appui

Jérôme MAURICE et Emeline DIAZ (SalvaTerra).

Mise en page

Mainassara Abdoul Aziz, UCID AGRHYMET

Avertissement

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne.

AVANT PROPOS

Cette synthèse a été élaborée dans le cadre du Projet d'appui à la mise en œuvre de l'alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC), une initiative du Secrétariat ACP financée par l'Union Européenne et mise en oeuvre par le CILSS.

Elle est rédigée en langage simple, et est destinée aux décideurs, aux négociateurs climat et tous cadres des pays chargés de l'élaboration des Contributions Prévues Déterminées au niveau National (CPDN / INDC).

Sommaire

Acronymes	5
Résumé pour décideurs.....	6
Que sont les Contributions prévues déterminées au niveau national ?.....	7
Comment distinguer INDC et NAMA ?.....	10
Comment élaborer des contributions nationales ?.....	12
Soutiens financiers.....	16
Bibliographie.....	18
Annexes.....	19

Acronymes

AFD	Agence Française de Développement
AMCC	Alliance mondiale contre les changements climatiques
AOSIS	Alliance of Small Island States
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques
CEDEAO	Comité économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
COP	Conférence des Parties
CPDNs	Contributions prévues déterminées au niveau national
GCF	Green Climate Fund
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
MAAN	Mesure d'atténuation appropriée au niveau national
MRV	Monitoring, Reporting et Vérification
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Action
PAB	Plan d'action de Bali
PIB	Produit intérieur brut
PK	Protocole de Kyoto
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
WRI	World Resources Institute

Résumé pour décideurs

Les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDNs, ou INDCs en anglais) constitueront certainement la base de la participation de chaque pays au prochain Accord de Paris sur le climat en 2015. Bien que leurs contours soient encore flous, tant sur la forme des engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre que sur la nature juridique des contributions, plusieurs lignes directrices peuvent néanmoins être suivies en vue de leur élaboration. Le contenu des INDCs reprend en somme les piliers du Plan d'Action de Bali. Les informations de base concernent évidemment les objectifs de réduction ou de limitation des émissions en tant que tel, dont les méthodes de détermination devront être explicitées. Les secteurs-clés d'émissions de gaz à effet de serre devront faire l'objet d'une attention toute particulière: en Afrique de l'Ouest, il s'agira principalement des secteurs AFAT (Agriculture, foresterie et affectation des terres), de l'énergie et dans une moindre mesure, du transport, de la construction et de la gestion des déchets. Les principales étapes de l'élaboration des INDCs et de la mise en œuvre des actions prévues pourront comprendre une première phase de préparation (avant 2020) et une seconde phase de comptabilisation (2020-2030), voire une troisième phase de perspective à long terme (post-2030). Bien que complémentaires et non-obligatoires à ce stade, les informations sur le soutien financier et technique nécessaire, l'adaptation et les modalités de suivi (MRV) seront fortement encouragées pour les pays en développement. A court terme, l'aide publique au développement traditionnelle devrait assurer l'essentiel des financements. A moyen et long terme, c'est le Fonds vert pour le climat qui pourrait assurer une part substantielle des financements en vue entre autre de la mise en œuvre des INDCs

1. Que sont les Contributions prévues déterminées au niveau national ?

1.1. De l'origine du concept à Varsovie (COP 19)

Le concept de « Contributions prévues déterminées au niveau national » (CPDNs, ou acronyme anglais: INDCs) a émergé durant la 19ème Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, à Varsovie en 2013. La Décision 1/CP.19 de Varsovie invite en effet tous les pays à « amorcer ou à intensifier les préparatifs nationaux des contributions prévues déterminées au niveau national qu'elles envisagent, et décide d'accélérer la mise en œuvre intégrale du Plan d'Action de Bali, et des ambitions à prévoir avant 2020 ». Il est le résultat de la nécessité de créer un cadre d'action global incluant tous les pays pour le post-2020, nécessité issue de la COP 17 à Durban et liée à la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto.

L'idée sous-jacente était notamment que les pays émergents prennent des engagements de réduction dans le futur accord post-2020, condition sine qua none de la participation de nombre de pays développés. Le cadre défini par la Convention et le Protocole de Kyoto faisait en effet la distinction entre pays en développement et pays développés, ces derniers ayant seuls des engagements de réduction d'émissions. Le terme « engagement » (à caractère obligatoire), qui ne concernait jusqu'alors que les pays développés, a cependant été refusé par les pays en développement : il a été remplacé par celui, plus faible et plus flou, de « contribution » (à caractère volontaire).

Tous les pays doivent soumettre des contributions¹, base de leur participation au prochain accord. Ces contributions doivent être guidées par les priorités nationales et refléter les capacités respectives, les circonstances nationales et les responsabilités de chaque pays.

L'objectif de ces contributions nationales est de permettre d'encadrer et de clarifier la progression des États dans la lutte contre le changement climatique pour la période 2020-2030. L'agrégation de ces contributions – révisables au besoin – doit permettre d'atteindre l'objectif global fixé par la CCNUCC de rester en deçà des 2°C de hausse des températures d'ici 2050, en cohérence avec les recommandations du 5ème rapport du GIEC.

Les contributions nationales constituent donc le pivot du prochain accord qui sera décidé à Paris en décembre 2015. A Varsovie, les pays se sont mis d'accord sur un calendrier pour soumettre leur contribution d'ici le printemps 2015, afin qu'un processus d'examen de l'agrégation de ces contributions et de révision à la hausse si nécessaire soit possible à Paris. Les contributions devaient être soumises, pour les pays en mesure de le faire, pour le 31 mars. Le calendrier ayant dérapé, les pays en développement ont la possibilité de soumettre leur contribution jusqu'au 1er octobre 2015. La Conférence de Varsovie a posé le concept de contribution, mais n'a pu aller plus avant concernant le cadre de ces contributions : quel contenu ? Quelle portée ? Quels champs d'application ? Quel statut légal ? Quels moyens de vérification ?

Les divergences actuelles sur le concept de « contribution » se cristallisent notamment autour :

- de la différenciation entre pays en développement et pays développés, avec la demande de certains pays en développement de mettre en place des dispositions différentes selon les groupes de pays, ou au contraire une demande d'uniformisation relative de la part de certains pays développés;
- du champ d'application des contributions : certains pays développés sont pour une application restreinte à l'atténuation, alors que la majorité des pays en développement souhaite un équilibre entre atténuation et adaptation.

¹Portail de soumission sur le site de la CCNUCC : <http://unfccc.int/8766>

1.2. L'évolution du concept à Lima (COP20)

Les INDCs représentent à la fois le moyen de mise en œuvre de l'ambition des pays, et le résultat à atteindre, ce qui rend la compréhension parfois délicate. Durant la Conférence de Lima en 2014, le concept d'INDC a été clarifié, notamment sur le type de contribution possible et sur leur champ d'application. Au vu de la diversité des situations et des capacités des pays, il est nécessaire de garder un format de contributions souple et flexible, à l'intérieur d'un cadre général unique.

Globalement, les contributions pourraient prendre trois formes :

- des objectifs de réduction des émissions portant sur l'ensemble de l'économie : chiffrés, à plus ou moins long terme, exprimés en fonction d'une année de référence, d'un scénario de référence ou du PIB. Ce type de contribution concernerait principalement les pays développés.
- des politiques et actions portant sur l'ensemble de l'économie, avec un résultat global: par exemple, un objectif d'intensité qui définit des objectifs d'émissions par unité de PIB ou par capita. Ce type de contribution concernerait principalement les pays émergents.
- des actions ou politiques par filières et secteurs, avec une estimation des limitations ou réductions d'émissions par rapport à un scénario de référence: cela concernerait principalement les pays en développement.

Le champ d'application reprend, en somme, les piliers du Plan d'Action de Bali de 1997: vision partagée, atténuation, adaptation, transfert de technologies et financement. En effet, de nombreux pays, notamment africains, ont milité pour ouvrir le champ d'application des contributions à d'autres éléments que la seule atténuation. Malgré la réticence de certains pays développés, il fut décidé que les contributions pouvaient intégrer des éléments concernant l'adaptation, le soutien financier, technologique et en matière de renforcement des capacités (en terme de besoin pour les pays en développement ou de fourniture de soutien estimé par les pays développés), ainsi que les besoins en matière de MRV. L'utilisation d'indicateurs communs doit assurer la transparence et la comparabilité des actions mais également l'effectivité des soutiens internationaux. Les contributions doivent fournir une explication du niveau d'ambition choisi au regard de l'équité : les pays mettent ainsi leur action nationale en perspective par rapport à l'objectif global de la Convention, en démontrant en quoi leur objectif est ambitieux et équitable, compte tenu de la situation nationale.

La nature juridique des contributions reste un point majeur de conflit, qui renvoie à celui de la dichotomie issue de la Convention de Rio entre pays développés (Annexe 1) et pays en développement (Non-Annexe 1) :

- des contributions ayant force obligatoire pour tous les pays, mais avec la mise en place d'annexes. Le groupe des Pays les moins avancés propose une Annexe A qui pourrait inclure les engagements de réductions des émissions portant sur l'économie globale des pays Annexe 1 et de ceux en capacité de le faire, et une annexe B concernant les engagements de limitation d'émissions des pays Non-Annexe 1;
- un cadre d'engagement flexible et évolutif, avec des objectifs de réduction absolue des émissions pour les pays développés, et des engagements de moins en moins rigides, mais un repositionnement des pays à mesure que leur situation nationale et leurs capacités évoluent (proposition Brésilienne);
- des engagements juridiques contraignants pour tous les pays, dans le respect du principe de responsabilités communes mais différenciées. Cette proposition est notamment soutenue par l'Union Européenne et le Japon.

A l'intérieur même des contributions, des différenciations pourraient être créées entre les différents éléments, avec des objectifs chiffrés uniquement pour l'atténuation, ou, ainsi que le réclament les pays africains, également pour l'adaptation et les soutiens.

Ces questions juridiques n'ont pu être tranchées à Lima, et ont été renvoyées à la Conférence de Paris.

1.3. Les attentes en vue de la COP21 à Paris:

La Conférence de Paris doit marquer un tournant dans l'histoire des négociations climat, en posant les bases du prochain régime climatique. Ce cadre devra être basé sur l'équité, l'implication de tous et la solidarité. Il devra engager les pays vers des voies de développement durable à même de concilier les besoins des populations, notamment dans les pays les plus vulnérables, et la nécessaire réduction des émissions de GES.

Les contributions des pays sont le premier jalon de cette construction, et constitueront un élément clé du futur accord, gage de la volonté des pays à s'engager. Il faudrait donc à Paris que tous les pays - ou la grande majorité d'entre eux - soient en mesure de présenter clairement le degré et la nature de leur contribution, et les moyens de mises en œuvre et de suivi associés.

Or, deux obstacles se dressent déjà pour cette COP21:

- le glissement du calendrier, de nombreux pays n'ayant pas encore réalisé leur soumission. La majorité des pays développés (et quelques pays émergents) ont été en capacité de répondre au délai imparti, extrêmement court au vu des informations demandées (voir Annexe 1). Les pays en développement ont vu leur délai de dépôt repoussé, la date finale de réception étant désormais le 1er octobre 2015. Ce qui rend dans les faits quasiment impossible le processus de révision ex-ante de l'agrégation des soumissions. Et va donc inévitablement entamer la confiance des pays les uns envers les autres, et rendre d'autant plus délicat la conclusion d'un accord ambitieux à Paris.
- le manque de financements pour aider les pays en développement à réaliser leur proposition de contributions, et encore davantage pour mettre ces dernières en œuvre. Pour nombre de pays en développement, l'enjeu est majeur : sans contribution, aucun soutien financier possible. Or, la préparation de ces contributions nécessite déjà pour la plupart de ces pays un soutien financier et technique.

Ce problème du financement, récurrent depuis Copenhague, va rendre les négociations sur d'autant plus compliquées que (i) les pays en développement et émergents refusent de prendre part à l'effort d'atténuation sans contrepartie financière et (ii) de nombreux pays développés refusent de s'engager, en termes de réduction d'émissions ou de financement, sans implication forte des pays émergents.

A Paris, il s'agira donc de renforcer la confiance entre les pays, en avançant à la fois sur :

- **la question des financements**, afin d'aider les pays en développement à construire leur contribution et à s'engager dans des trajectoires sobres en carbone et résilientes aux changements climatiques;
- **le cadre de transparence et de comparabilité des INDCs** : sans règles communes, les pays n'ont pas de visibilité sur les marges de manœuvre de leurs voisins, et sont d'autant plus réticents à s'engager. Jusqu'à maintenant, les divergences sur ce point n'ont pu être dépassées. Cet aspect, lié à celui de l'équité, est pourtant crucial pour la construction d'un régime climatique ambitieux
- **la mise en valeur des initiatives, nombreuses, qui existent dans le monde, menées par différents acteurs**, pour donner la preuve que des changements sont possibles. Ceci devrait inciter les États à s'engager et leur donner la légitimité nécessaire au passage à l'action. Les contributions, en ce qu'elles symbolisent ce processus «bottom-up», seront les outils capables de donner l'impulsion générale pour les années à venir.

2. Comment distinguer INDC et NAMA ?

2.1. Qu'est-ce qu'un NAMA ?

En 2007, à la Conférence de Bali, est né le concept de Mesures d'atténuation appropriées à l'échelle nationale (MAAN) ou «NAMA» (acronyme anglais pour Nationally Appropriate Mitigation Action).

Le concept de NAMA est un élément clé du Plan d'Action de Bali et constitue un tournant dans l'implication des pays en développement en matière de réduction des émissions de GES. Les pays en développement étaient désormais invités à s'engager, volontairement, dans des actions d'atténuation de leurs émissions de GES en contrepartie d'un soutien (financier, technique ou de renforcement des capacités) des pays développés ou de bailleurs multilatéraux. Ce soutien était jusqu'alors uniquement possible via le Mécanisme de Développement Propre proposé par le Protocole de Kyoto, dont le fonctionnement favorise en réalité les pays émergents au détriment des pays les moins avancés.

Derrière cette incitation à l'action pour les pays en développement émergeait déjà l'idée de la nécessaire implication de tous les pays dans la réduction des émissions de GES, et d'un passage généralisé à l'action. Ce concept, au contenu relativement flou et à la compréhension très variable selon les pays, a évolué au fil des négociations, jusqu'à reconnaître deux² types de NAMAs:

- *les NAMAs « soutenus »* : leur mise en œuvre nécessite un soutien international ou bilatéral financier, technologique et de renforcement des capacités;
- *les NAMAs « unilatéraux »*, réalisés avec les fonds propres des pays;

Les NAMAs sont développés principalement dans les secteurs de l'énergie, du bâtiment, des déchets et des transports. Il existe plusieurs bases de données répertoriant les différents NAMAs³, alimentée sous l'impulsion des pays-hôtes.

La forme et l'échelle d'élaboration des NAMAs sont très variables, à l'image des différences de capacités au sein des pays en développement. Ils recouvrent des listes d'actions ponctuelles, des programmes développés à l'échelle territoriale, des programmes sectoriels ou encore des plans nationaux. Les objectifs des NAMAs sont également très variables, et peuvent être présentés sous la forme d'objectifs nationaux d'émission, d'intensité carbone, de déviation des émissions par rapport à un scénario de référence, ou encore d'objectifs de réduction d'émission par secteur, action et projet. Les systèmes de vérification diffèrent aussi en fonction des NAMAs, et sont soit du ressort national, soit international. Un registre a été mis en place en 2013 afin de renforcer la transparence et la coordination entre les pays en développement déposant des NAMAs et les bailleurs apportant le soutien.

Les NAMAs n'ont cependant pas eu totalement l'effet escompté en Afrique de l'Ouest, car, à l'image du MDP qui a surtout bénéficié aux pays d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud Est, ils restent délicats à élaborer et à mettre en œuvre dans les pays les moins avancés, qui en ont pourtant le plus besoin. La raison principale est que les NAMAs nécessitent une forte capacité de montage de projets (maîtrise de procédures financières et administratives complexes, expériences en termes de montage de projets de taille importante, structuration institutionnelle) accompagnée d'une bonne sécurité juridique, qui font encore défaut dans nombre de pays africains.

² Une troisième catégorie de NAMA, les NAMAs « générant des crédits », qui permettraient aux pays en développement de générer des crédits carbone sur un marché, est en discussion depuis Cancun mais n'a toujours pas abouti.

³ Sites à consulter: www.nama-database.org (EcoFys) et <http://namapipeline.org/> (UNEP). En Afrique de l'Ouest, seuls le Mali et la Gambie ont des NAMAs répertoriés par ces deux bases de données

2.2. Quels liens existent entre INDC et NAMA ? ⁴

Le lien entre INDCs et NAMAs est donc très fort. Ces derniers font partie intégrante des contributions et constitueront souvent le point de départ de l'élaboration des INDCs et de l'évaluation de leur ampleur, en particulier pour les pays les moins avancés.

Les données et expériences accumulées lors de la préparation des NAMAs permettent aux pays d'avoir une meilleure connaissance de la marge de réduction possible dans différents secteurs et filières. Les NAMAs correspondront souvent, dans la pratique, aux actions et politiques permettant de concrétiser les INDCs.

Les NAMAs constituent une étape transitoire dans l'élaboration des INDCs, avec le passage progressif d'actions et politiques entièrement volontaires et nationales (les NAMAs) à la mise en place de stratégies plus complexes (les INDCs). En effet, les INDCs dépassent le cadre national en ce qu'elles contiennent, contrairement aux NAMAs, une obligation de résultat (cohérence avec l'objectif international des 2°C), de cohérence (comparabilité et équité avec les autres pays), et de vérification (mise en place d'un cadre MRV) et qu'elles pourraient devenir juridiquement contraignantes dans l'Accord de 2015. Dans certains cas, des NAMAs pourront être intégrés en INDCs perdant ainsi leur caractère entièrement volontaire.

Cette étape d'élaboration et de mise en œuvre des NAMAs va de pair avec un renforcement des capacités en matière d'actions d'atténuation dans les pays en développement ainsi que l'intégration progressive de l'atténuation et de méthodologies de quantification et d'évaluation des réductions d'émissions dans les différentes politiques nationales, préparant ainsi le terrain pour les INDCs.

⁴ « How are INDCs and NAMAs linked ? Analysis » GIZ & UNEP DTU Partnership, Daniela Boos, Hauke Broecker, Tobias Dorr, Sudhir Sharma, novembre 2014.

⁵« Discussion Paper - Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC » International Partnership on Mitigation and MRV, Nicklas Höhne, Christian Ellerman and Lina Li – juin 2014 et « Process guidance for Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) » International Partnership on Mitigation and MRV, Nicklas Höhne, Christian Ellerman and Hanna Fekete, novembre 2014.

3. Comment élaborer des contributions nationales ?⁵

3.1. Format et contenu des contributions nationales

L'objectif est de couvrir pour chaque pays le plus large panel de domaines, afin d'englober au final l'économie toute entière et de s'engager vers une trajectoire de développement sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques. Bien entendu, les secteurs-clés contribuant le plus aux émissions/absorptions de GES devront faire l'objet d'une attention toute particulière.

L'Annexe 1 présente une vue synthétique des sept INDCs soumises à la CCNUCC au 1er avril 2015. On peut déjà constater que, si les informations de base s'y trouvent, le niveau des détails est la plupart du temps très réduit. Elles respectent globalement les lignes directrices suivantes:

3.1.1. Informations de base

Les contributions nationales doivent contenir un certain nombre d'informations :

- un objectif d'atténuation ou de limitation des émissions transparent, quantifiable, comparable, vérifiable et ambitieux;
- des informations quantifiables sur le point de référence: les émissions annuelles absolues ou en rapport avec un indicateur macroéconomique tel quel le PIB, pour une année de référence (par exemple: 2005); une période de référence (par exemple: 1990-2005) ou un scénario tendancielle (exemple: 2005-2030).
- l'identification d'actions, de projets et de politiques détaillées : objectifs, délai ou période de mise en œuvre, champ et portée d'application. Devraient également être précisés: les secteurs d'émissions et les types de GES couverts, de même que la couverture géographique.
- le contenu et la portée de la contribution, au moyen des travaux de prospective couvrant la période 2020-2030 permettant d'identifier une trajectoire de réduction ou d'inflexion des émissions (par rapport à une trajectoire ou une année de référence). La méthodologie intégrale de construction des scénarios (projections, politiques prises en compte, facteurs d'émissions, etc.) sont à expliciter. Devrait également être explicité le pourcentage d'émissions nationales couvertes. En particulier, les contributions devraient préciser si le secteur AFAT est traité ou non. S'il est traité, il serait nécessaire de préciser s'il est traité globalement avec les autres secteurs ou indépendamment. Le pourcentage de réduction ou de limitation des émissions par rapport à la référence devrait être explicité pour le secteur AFAT.
- l'ensemble des données/hypothèses de travail: les processus de planification, les démarches méthodologiques retenues, les règles d'estimation et de comptabilisation des émissions et des possibilités anthropiques d'absorption, etc. Lorsqu'elles sont utilisées, les méthodologies et valeurs par défaut du GIEC devraient être explicitées.
- des informations sur les bénéfices et co-bénéfices attendus de la mise en œuvre de ces actions, les plus précises et quantifiées possibles;
- des informations montrant la prise en compte de l'équité : des éléments permettant d'évaluer la manière dont la contribution, qui doit être juste et ambitieuse, contribue à la réalisation de l'objectif commun des 2°C, en tenant compte des circonstances nationales. L'argumentaire peut se baser sur différents facteurs tels que le niveau d'émissions du pays et son niveau de réduction d'émissions par rapport à un scénario tendanciel, son niveau de développement, sa vulnérabilité aux changements climatiques, son potentiel d'atténuation, les bénéfices et co-bénéfices attendus des actions, etc.

Si les contributions ont théoriquement un champ d'application plus large que les seules actions d'atténuation, dans la réalité des informations demandées seules ces dernières sont réellement concernées.

Les pays peuvent également préciser s'ils envisagent de vendre ou acheter leurs réductions d'émissions sur un marché international quelconque, et si c'est le cas, quelle quantité, sous quelle forme et selon quel horizon temporel.

3.1.2. Informations complémentaires

D'autres informations peuvent être renseignées. Ne faisant pas l'objet de consensus, elles sont pour l'instant à la discrétion des États :

- des informations sur le soutien technique et financier : les pays en développement pourront décrire l'ampleur de l'effort domestique d'une part, et d'autre part, l'ampleur du soutien international nécessaire (financier, technologique, renforcement des capacités) de la part des pays développés ou émergents (coopération «Sud-Sud»);
- des informations sur l'adaptation: à la fois sur les actions, mais également sur les soutiens. En particulier, les pays africains demandent un objectif de soutien financier pour l'adaptation (voir section 3.1.8);
- des informations sur les modalités de suivi de la réalisation des contributions nationales (MRV).

3.1.3. Définition des objectifs

L'objectif global de réduction d'émission ou de limitation des émissions pourra être exprimé sous forme de chiffres précis, ou d'une fourchette. Globalement, deux processus peuvent être à l'origine d'une contribution nationale:

- un processus « top-down », basé sur une décision politique, avec d'abord un objectif global qui se décline après à travers une mise en œuvre d'actions et de politiques au niveau national
- un processus « bottom-up », technique, avec d'abord la mise en œuvre d'actions et de politiques nationales, puis, une fois les actions agrégées, la détermination d'un objectif national.

Si nombre de pays développés pourront d'emblée s'engager, avec un objectif chiffré global, sur des stratégies touchant l'ensemble de leurs secteurs, avec des perspectives précises et quantifiées pour 2030 déclinées ensuite sous formes de plans et programmes, ce n'est pas le cas des pays en développement, qui devront avancer progressivement, et selon un processus plus « bottom-up » : une mise en œuvre d'un ensemble d'actions et de politiques nationales, qui une fois quantifiées et agrégées permettront de déterminer un objectif national global.

Les contributions des pays ne peuvent être envisagées comme un outil strict et définitif, mais comme un cadre vivant, flexible, modifiable, afin de s'adapter au mieux aux évolutions des pays : le niveau d'ambition pourra être revu, et des strates successives et de plus en plus précises d'actions, de projets, de programmes et de politiques pourront être ajoutées.

3.1.4. Secteurs-clés

L'élaboration des INDCs représente un enjeu majeur pour les pays en développement, et particulièrement pour les pays africains. Initier un processus de connaissance de leur marge de manœuvre en termes de réduction d'émissions ou de limitations de celles-ci leur permettra de s'engager dans de possibles voies de développement, conciliant amélioration des conditions de vie des populations et trajectoires de développement sobres en carbone et résilientes aux changements climatiques.

Ces pays devront avancer en priorité sur les actions, secteurs et filières clés suivants:

- **l'agriculture et les changements d'affectation des terres**, à la fois en terme d'atténuation et d'adaptation. Ce secteur touche à des enjeux majeurs pour les pays de l'Afrique de l'Ouest : approvisionnement en eau, lutte contre la désertification, lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, sécurité alimentaire... Dans ce sens, les INDCs pourront notamment inclure des actions d'atténuation liées à la forêt et au bois de feu, à la reforestation et aux pratiques agricoles durables (climate smart agriculture).
- **l'énergie**, en tenant compte de la dépendance à la biomasse-énergie, de l'évolution des besoins régionaux (interconnexion des réseaux électriques) et du potentiel de production d'énergies renouvelables (biomasse, biogaz, hydroélectricité, solaire, éolien, etc.).

D'autres secteurs, moins émetteurs mais tout aussi important en termes de qualité de vie, peuvent être envisagés:

- **le transport**, avec ce que cela induit en terme de qualité de l'air et de véhicules moins consommateurs;
- **les bâtiments**, notamment pour développer des pratiques adaptées aux différents climats et permettant de réduire les consommations liés à des constructions inadaptées (recours à la climatisation, matériaux inadaptés, énergies fossiles pour la production d'électricité...) et réduire l'habitat informel.
- **les déchets**, en particulier pour améliorer les conditions de vie des populations dans les grandes zones urbaines.

L'analyse préliminaire des secteurs-clés, étape préliminaire essentielle de l'élaboration des INDCs, pourra s'appuyer sur les données disponibles au travers des Communications nationales notamment.

3.1.5. Degré de précision

Le degré de précision des informations attendues des pays dépend bien évidemment des circonstances nationales. Dans les faits, il s'agira d'une mise en place progressive, échelonnée dans le temps et dans l'intensité, d'où la nécessité de mécanismes flexibles et de révision de l'ambition au fil des années.

3.1.6. Période couverte/cycles d'engagements

La question de la période couverte par les contributions n'a pas été résolue à Lima, avec globalement deux propositions :

- une période de 5 ans;
- une période de 10 ans, avec un processus de bilan et de révision au bout de 5 ans.

Les pays les moins avancés (PMA), et les Petits États insulaires (AOSIS) sont favorables à une période plus courte, permettent de rehausser plus souvent le niveau d'ambition.

3.1.7. Principales étapes du processus d'élaboration des INDC

Le processus d'élaboration des INDCs comprendra ainsi :

1° Une phase de préparation – avant 2020

- Le renforcement des capacités nationales: la détermination du niveau d'ambition et des actions et politiques à mettre en place à plus ou moins long terme nécessiteront pour certains pays un renforcement des cadres, experts et acteurs institutionnels.
- L'identification des politiques et projets ponctuels prévus ou en cours (par exemple des NAMAs): plutôt sur le court terme et, si possible, quantifiables en termes d'émissions/absorptions de GES. Seront également identifiés les soutiens nécessaires associés. Par ailleurs, seront mentionnées les expériences pilotes existantes et duplicables pouvant être directement intégrées dans la contribution.

2° Une phase de renforcement et de comptabilisation – 2020-2030

- La mise en place de programmes et politiques couvrant des secteurs ou filières plus larges. Le développement de ces programmes et plans ira de pair avec des méthodologies de quantification et de prospective plus poussées que celles utilisées pour la phase précédente. Et débouchera sur une estimation des marges de réduction existantes dans les secteurs clés.

3° Une phase de prospective à long terme – Post 2030

- Des prospectives sur le long terme incluant des scénarios de trajectoires d'émissions couvrant l'ensemble de l'économie du pays. Cette phase sera délicate pour les pays en développement, et nécessitera un véritable effort de renforcement des capacités.

En parallèle à cette élaboration progressive des contributions devra avoir lieu l'estimation et la formulation des besoins de soutiens internationaux et la mise en place de disposition MRV, permettant ainsi une ré-estimation régulière des objectifs. Toutes ces étapes devront aller de pair à la fois avec un effort de mobilisation des acteurs économiques et de la société civile et des processus d'informations et de transparence, en direction des populations et acteurs au niveau national et international.

3.1.8. A propos de la prise en compte de l'adaptation dans la préparation des INDC

Les pays d'Afrique de l'Ouest défendent fermement leurs positions sur la prise en compte de l'adaptation dans les INDC. Les éléments qui pourraient figurer dans les INDC au titre de l'adaptation sont les suivants:

- Évolution des changements climatiques, leurs impacts et les vulnérabilités identifiées: hausse de la fréquence des nuits et journées chaudes, vagues de chaleur, anomalies pluviométriques, inondations... des données tangibles existent en Afrique de l'Ouest (Agrhymet, Observatoire du Sahara et du Sahel, etc.) à travers les réseaux de suivi météorologique. De plus, bon nombre d'analyses de vulnérabilité ont été réalisées (par SOS Sahel notamment), en particulier dans le secteur agricole.
- Vision à long terme et objectifs, planification des activités en cours ou prévues, actions à mener, lacunes, défis majeurs, besoins en soutien technique et financier, plan de suivi-évaluation: ces informations existent parfois sous diverses formes, que ce soit dans le cadre de la préparation des Plans nationaux d'adaptation (PAN), des Plans d'action nationaux d'adaptation (PANA), des Communications nationales, etc.

Nous insistons toutefois sur le fait que les éléments sur l'adaptation sont des informations complémentaires dans les INDC. Toutefois, il est bon de rappeler que les travaux du CILSS démontrent que les techniques d'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques peuvent également être source d'atténuation, notamment à travers les techniques de gestion durable des terres comme la régénération naturelle assistée.

4. Soutiens financiers

4.1. Sources possibles de financement

Comme pour les NAMAs, les pays présentent des capacités très inégales en vue de l'élaboration des INDCs et de la mise en œuvre des actions associées. La question de l'aide financière, technologique et du renforcement des capacités des pays en développement est donc cruciale. La Conférence de Lima a rappelé cette conditionnalité entre INDCs des pays en développement et soutien international, notamment financier mais également technique. Mais via quelles sources ? Et selon quelles conditionnalités ?

Le financement de l'élaboration des INDCs puis de la mise en œuvre des actions associées pourrait être pris en charge par différents acteurs et organisations multilatérales et bilatérales. Il prendra à la fois la forme de dons (notamment pour le renforcement de capacité dans la phase d'élaboration des INDCs), de subventions, ou encore de prêts concessionnels.

Quant au financement de la mise en œuvre des INDC une fois élaborés, la source potentielle de financement est le Fond vert pour le climat

Le Fonds vert pour le climat⁶ :

Lancé à Cancun en 2010, le GCF (Green Climate Fund) a finalisé sa première capitalisation en 2014. Il est actuellement doté de 10,2 milliards \$US, qui devraient servir à la préparation des INDCs et au financement d'actions précoces (atténuation et adaptation) pour 2015-2018. Mais, jusqu'à maintenant, il n'existe aucune lisibilité sur la manière dont seront alloués ces fonds, et s'ils iront prioritairement ou pas pour le soutien à l'élaboration des contributions.

Les principaux contributeurs au GCF sont les États-Unis (3 milliards \$US), le Royaume-Uni (1,1 milliard \$US), la France et l'Allemagne (1 milliard \$US chacun). Il est important de souligner que certains pays non-Annexe I (comme le Mexique, la Corée du Sud ou l'Indonésie) ont décidé, volontairement, de participer à la dotation du GCF.

La manière dont les pays développés comptent atteindre leur promesse, faite à Copenhague, de mobiliser 100 milliards d'ici 2020 n'est pas déterminée, et devra être clarifié afin que les pays en développement puissent concrétiser leur contribution.

Les programmes des Nations Unies (PNUD, PNUE) :

De nombreux projets de soutien, à la fois financier et techniques ont vu le jour sous diverses formes:

- des ateliers régionaux de renforcement des capacités : les « Dialogues techniques » sur les INDCs. Le PNUD, en lien avec la CCNUCC et le WRI, appuie les pays en développement dans l'élaboration de leur INDC, à travers des ateliers de renforcement des capacités régionaux. Les bailleurs sur ce projet sont l'Union Européenne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Japon, la France, l'Allemagne, la Norvège, l'Angleterre et les États-Unis). Deux cycles de trois « Dialogues techniques » ont déjà ainsi été organisés : le premier cycle en 2014 en Amérique Latine et Caraïbe (Colombie), en Afrique (au Ghana) et en Asie Pacifique/Europe Orientale (Vietnam). Le second fin 2014 - début 2015 en Amérique Latine et Caraïbe (Mexique), en Afrique (Ethiopie) et en Asie Pacifique/Europe Orientale (Thaïlande).
- le soutien à la préparation des INDCs : La dotation STAR. Ce soutien, mis en œuvre par le PNUD et financé par le GEF, vise à aider 4 pays (Azerbaïdjan, Côte d'Ivoire, Irak, Yémen) dans la préparation de leur INDCs. Les subventions vont de 150 000 à 600 000 \$US.

Au delà de ce programme, le PNUD et le GEF financent la préparation des contributions 2020 d'autres pays (soutien technique, aide aux consultations nationales, renforcement institutionnel.)⁷.

Les banques de développement et agences de coopération:

La France, à travers l'AFD, a annoncé une 1^{ère} tranche de financement de 3,5 millions d'Euros pour aider les pays africains⁸ à élaborer leurs contributions nationales. Une structure dédiée à ce soutien, France Expertise, a été mise en place. La GIZ développe entre juin 2014 et mars 2016, en partenariat avec le PNUD et l'Initiative internationale pour le climat du Ministère fédéral de l'environnement, conservation de la nature, de la construction et de la sûreté nucléaire d'Allemagne, **un programme de soutien global à la préparation des INDC**⁹ dans une quinzaine de pays (Vietnam, Thaïlande, Indonésie, Géorgie, Maroc, Jordanie, Gambie, Ghana, Maldives, Iles Marshall, Ukraine, Égypte, République Dominicaine, Argentine, Liban). Le soutien est estimé à 2,5 millions d'Euros.

Le Japon finance la mise en place de dialogues techniques centrés sur le renforcement des capacités et le partage d'expérience en matière d'atténuation, à hauteur de 150 000 \$US, dans la région Asie-Pacifique (Bangladesh, Brunei, Cambodge, Fidji, Indonésie, Laos, Mongolie, Palau, Thaïlande, Philippines, Vietnam). Le pays développe également un soutien technique à destination des Petits États insulaires.

Des coopérations Sud-Sud

Les coopérations Sud-Sud se développent également, avec la contribution de certains pays en développement/émergents au GCF tels que le Mexique, la Colombie, le Chili, le Pérou, la Corée du sud et l'Indonésie (voir les montants en Annexe 2). Par ailleurs, la Chine a annoncé, lors du Sommet Climat des Nations Unies en septembre 2014, une contribution de 6 millions de \$US pour la coopération Sud-Sud en faveur de la lutte contre le changement climatique.

Les financements privés et innovants

Un mix de financement sera indispensable pour la mise en œuvre des activités prévues dans le cadre des INDCs. Les seuls fonds publics devront avant tout avoir un effet de levier qui soutenu par des financements privés et d'autres sources de financements nouvelles en discussion dans le cadre de la CCNUCC (taxes sur les transports maritime et aérien, taxes sur les transactions financières...).

4.2. Conditions pour obtenir des financements

Afin de bénéficier d'un soutien, les pays en développement devront être en mesure de présenter de manière précise et détaillée leurs besoins financiers, associés à des processus de MRV de leurs actions et de l'utilisation des soutiens.

Les besoins de soutien dépassant les financements actuels et annoncés, il faudra que les pays déposent les dossiers les plus solides et complets possibles. Dans ce sens, certains pays ont décidé de se lancer dans une élaboration régionale de leurs INDC (ensuite affinée selon les spécificités des pays). C'est le cas des petits États insulaires (AOSIS) et des pays de la zone Caraïbe. Une telle démarche pourrait être bénéfique aux pays africains, à travers un échange d'expérience et un renforcement mutuel des capacités, et faciliterait l'accès aux différentes sources de financements.

⁶Site de référence: <http://news.gcfund.org>

⁷La Thaïlande reçoit ainsi un soutien de 200 000 US\$

⁸Dont la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Tchad, le Togo, Djibouti, le Sénégal, la RD Congo, le Cameroun, le Congo...

⁹Pour plus de détails : <http://mitigationpartnership.net/global-support-project-preparation-intended-nationally-determined-contributions-indcs>

Bibliographie

INDCs

« Discussion Paper - Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC » International Partnership on Mitigation and MRV, Nicklas Höhne, Christian Ellerman and Lina Li – juin 2014

« Process guidance for Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) » International Partnership on Mitigation and MRV, Nicklas Höhne, Christian Ellerman and Hanna Fekete, novembre 2014

<http://unfccc.int/8766>

NAMAs

<http://newsroom.unfccc.int/fr/bienvenue/maans-presenter-des-plans-climat-durables-et-pauvres-en-carbone-pour-les-pays-en-voie-de-developpement/>

« How are INDCs and NAMAs linked ? Analysis » GIZ & UNEP DTU Partnership, Daniela Boos, Hauke Broecker, Tobias Dorr, Sudhir Sharma, novembre 2014

www.nama-database.org

FINANCEMENT

http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/02_undp.pdf

<http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/u1679/wenzel-indc.pdf>

<http://mitigationpartnership.net/global-support-project-preparation-intended-nationally-determined-contributions-indcs>

« Report on Sources of Support for the Preparation of Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) revised technical note », UNFCCC, novembre 2014

http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/04/GCF_contributions_17apr15.pdf

<http://news.gcfund.org>

NEGOCIATIONS CLIMAT

<http://newsroom.unfccc.int>

http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php

<http://www.ifdd.francophonie.org/ressources/ressources-pub.php?id=16&annee=2014>

Annexes

Annexe 1 : Contributions nationales soumises à la CCNUCC au 30 avril 2015

Pays	Nb. pages	Engagement	Catégories-clés	Période	GES ciblés	Hypothèses détaillées
Gabon	14	Réduction des émissions de 50% par rapport à un scénario de référence (développement non maîtrisé).	Changement d'affectation des terres et foresterie (lié à l'exploitation forestière), industrie pétrolière (torchage), énergies fossiles (pour la production d'électricité et le transport principalement) et déchets	2010-2025	CO ₂ , CH ₄ et N ₂ O dans un premier temps	Partiellement – scénarios présentés par secteurs et résultats agrégés
Mexico	8	Inconditionnel: réduction de 25% des émissions (en absolu) par rapport à un scénario de référence business as usual. Réduction de 40% des émissions par unité de PIB entre 2013 et 2030. Conditionnel: réduction (en absolu) jusqu'à 40% selon le contenu de l'accord post-2020	Toutes les catégories du GIEC** (plusieurs sous-catégories sont citées)	2013-2030	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆ , PPCDV* et «black carbon»	Non
USA	5	Réduction des émissions entre 26% et 28% par rapport à l'année de référence (2005) à l'horizon 2025. Cible intermédiaire: -17% en 2020.	Toutes les catégories du GIEC** (le détail n'est pas mentionné)	2005-2025	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆ , NF ₃	Partiellement (renvoi vers IGES pour calculs).
Norvège	6	Réduction des émissions d'au moins 40% en 2030 par rapport à l'année de référence (1990) à travers un engagement collectif avec les membres de l'UE ou individuellement sans accord avec les membres de l'UE	Toutes les catégories du GIEC** (le détail n'est pas mentionné)	2021-2030	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆ , NF ₃	Partiellement – lignes directrices méthodologiques

Pays	Nb. pages	Engagement	Catégories-clés	Période	GES ciblés	Hypothèses détaillées
Lettonie*** (et États membres de l'UE)	5	Réduction des émissions d'au moins 40% en 2030 par rapport à l'année de référence (1990)	Toutes les catégories du GIEC** (plusieurs sous-catégories sont citées)	2021-2030	CO2, CH4, N2O, HFCs, PFCs, SF6, NF3	Non
Suisse	5	Réduction des émissions d'au moins 50% en 2030 par rapport à l'année de référence (1990) et 35% d'ici 2025.	Toutes les catégories du GIEC** (plusieurs sous-catégories sont citées) Singualarité: utilisation de crédits carbone étrangers	2021-2030	CO2, CH4, N2O, HFCs, PFCs, SF6, NF3	Partiellement – lignes directrices méthodologiques pour forêt et autres occupation des terres
Fédération de Russie	3	Réduction des émissions de 70% à 75% rapport à l'année de référence (1990) d'ici 2030 en fonction de la capacité d'absorption du puits forestier	Toutes les catégories du GIEC**	?-2030	CO2, CH4, N2O, HFCs, PFCs, SF6, NF3	Non

*PCCDV: Polluants climatiques à courte durée de vie

** Les catégories du GIEC sont: Énergie, Procédés industriels (et utilisation des produits), Agriculture, foresterie et autres affectations des terres, Déchets.

*** La Lettonie coordonne la Présidence de l'UE jusqu'au 30 juin 2015. A Paris, c'est le Luxembourg qui sera en charge.

Annexe 2: État des engagements et contributions en faveur du Fonds vert pour le climat au 15 Avril 2015

Contributeur	Devise	Montant en devise	\$USeq*	Signé \$USeq
Australia	AUD	200,0	186,9	
Austria	USD	25,0	25,0	
Belgium	EUR	51,6	69,0	54,3
Canada (Grant) ³	CAD	300,0	277,0	
Chile	USD	0,3	0,3	0,3
Colombia	USD	6,0	6,0	
Czech Republic	CZK	110,0	5,3	0,5
Denmark	DKK	400,0	71,8	71,8
Finland	EUR	80,0	107,0	
France (Grant)	EUR	432,0	577,9	
France (Loan)	EUR	285,0	381,3	
France (Cushion)	EUR	57,0	76,3	
Germany	EUR	750,0	1 003,3	
Iceland	USD	0,2	0,2	0,2
Indonesia ⁴	USD	0,3	0,3	0,3
Italy	EUR	250,0	334,4	
Japan	JPY	154 028,7	1 500,0	
Latvia	EUR	0,4	0,5	0,5
Liechtenstein	CHF	0,1	0,1	0,1
Luxembourg	EUR	5,0	6,7	6,7
Mexico	USD	10,0	10,0	
Monaco	EUR	0,3	0,3	
Mongolia	MNT	90,0		
Netherlands	EUR	100,0	133,8	
New Zealand	NZD	3,0	2,6	
Norway	NOK	1 600,0	257,9	
Panama	USD	1,0	1,0	0,5
Peru	USD	6,0	6,0	
Poland	PLN	0,4	0,1	0,1
Republic of Korea	USD	100,0	100,0	14,2
Spain	EUR	120,0	160,5	
Sweden	SEK	4,000,0	581,2	
Switzerland ⁵	USD	100,0	100,0	30,0
United Kingdom	GBP	720,0	1 211,0	
USA	USD	3 000,0	3 000,0	
Total	USD	-	10 193,7	179,5

*\$USeq: équivalent \$US

Source: « Status of Pledges and Contributions made to the Green Climate Fund », 17 April 2015
http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/04/GCF_contributions_17apr15.pdf

Contacts

Secrétariat Exécutif du CILSS

**BP : 7049. Ouagadougou. Burkina faso, Tel : (226) 50 37 41 25/26 Fax: (226) 50 37 41 32
Site web: www.cilss.bf**

Centre Régional AGRHYMET

**BP : 11011 Niamey Niger, Tel : (227) 20 31 53 16 Fax : (227) 20 31 54 35,
Site web: www.agrhymet.ne**

Institut du Sahel

**BP : 1530 Bamako. Mali Tel : (223) 222 30 43/80 86/47 06 Fax : (223) 222 78 31,
Site web : www.insah.org**