

N^o 3248

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur **les négociations internationales relatives au changement climatique,**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. BERNARD DEFLESSELLES, JÉRÔME LAMBERT et ARNAUD LEROY

Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

(2)

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, *présidente* ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, *vice-présidents* ; M. Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, *secrétaires* ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
REPORT SUMMARY	13
INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE LIMA : UN ACCORD MINIMALISTE, MAIS UN PROGRÈS VERS PARIS	21
I. LE PROJET D'ACCORD POUR LA COP 21	21
A. UN AVANT-PROJET D'ACCORD QUI LAISSE ENTIÈRES LES QUESTIONS À TRANCHER À PARIS	21
B. À L'ISSUE DE LIMA, L'AMPLEUR SANS CHANGEMENT DES DIVERGENCES	22
II. L'APPEL DE LIMA POUR L'ACTION SUR LE CLIMAT : L'ÉPINEUSE QUESTION DES CONTRIBUTIONS NATIONALES	25
A. LE PROCESSUS DE PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS NATIONALES A ÉTÉ DÉFINI	25
B. LES LACUNES DE L'APPEL DE LIMA	26
1. L'absence de contrainte	26
2. Les contours imprécis de la différenciation	26
III. LA VOLONTÉ D'ACCROÎTRE LA MOBILISATION	29
A. UNE AVANCÉE SUR LE FONDS VERT	29
B. L'AGENDA DES SOLUTIONS.....	29
IV. L'INCERTITUDE CONCERNANT LA PÉRIODE 2015-2020	31
A. L'INSUFFISANTE AMBITION	31
B. L'AMENDEMENT DE DOHA	31
1. La volonté d'assurer la continuité du protocole de Kyoto	31
2. Le mauvais signal donné par la Pologne.....	32

DEUXIÈME PARTIE LES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE PARIS : D'IMMENSES DÉFIS À RELEVER	35
I. L'IMPORTANCE D'UN TRAITÉ JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT	35
A. LE PROJET DE TEXTE ACTUELLEMENT SUR LA TABLE	35
B. LA VOLONTÉ D'UN TRAITÉ QUI SOIT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT.....	36
C. LE CARACTÈRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT DU TRAITÉ : UNE CONDITION MINIMALE, MAIS NON SUFFISANTE	37
D. LA QUESTION DE LA PÉRIODE 2015-2020	41
II. LA NÉCESSITÉ DE RELEVER LE NIVEAU DE L'AMBITION S'AGISSANT DE L'ATTÉNUATION	43
A. L'IMPORTANCE DE PARVENIR UNE AUGMENTATION MAXIMALE DE 2°C.....	43
1. Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).....	43
a. La méthode de travail.....	43
b. Les conclusions	44
i. Les éléments scientifiques	44
ii. Compréhension du système climatique et de ses récentes évolutions	45
iii. Changements climatiques prévus à l'échelle mondiale et régionale	46
2. Le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).....	47
a. L'objectif de neutralité carbone à l'échelle de la planète.....	47
b. Comblent l'écart.....	49
c. Les conséquences financières d'une action tardive	50
d. L'efficacité énergétique pour l'après-2015	50
B. LES CONTRIBUTIONS NATIONALES : ÉTAT DES LIEUX.....	51
C. L'OBJECTIF DES 2°C N'EST PAS TENU	55
D. LE DYNAMISME DE L'ACCORD.....	57
E. UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE	57
III. L'INDISPENSABLE GARANTIE DU CONTRÔLE ET DE LA TRANSPARENCE	59
IV. VEILLER À L'ADAPTATION DES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES AUX DÉRÈGLEMENTS CLIMATIQUES	61
V. LE BESOIN D'UN FINANCEMENT SUFFISANT ET PÉRENNE	63
A. L'ESTIMATION DE L'OCDE	63
B. L'ÉTAT DES LIEUX À L'OUVERTURE DE LA COP 21.....	65

TROISIÈME PARTIE L'UNION EUROPÉENNE AU CŒUR DU PROCESSUS DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES RELATIVES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	67
I. LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE AU REGARD DE LA COP 21	67
A. LE MANDAT DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA COP 21	67
1. Le contenu du mandat approuvé par les ministres de l'Environnement des Vingt-huit le 18 septembre 2015	67
a. Urgence et nécessité d'une action mondiale	67
b. Résultats de la conférence de Paris.....	68
c. Prochaines étapes en 2015.....	68
d. Contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN).....	68
e. Accord de Paris.....	69
f. Atténuation	69
g. Adaptation.....	70
h. Recours aux marchés	70
i. Financement.....	71
j. Transparence et obligation de rendre des comptes.....	71
k. Exécution conjointe	71
l. Autres points	72
m. Mise en œuvre de l'accord de Paris	72
n. Relever le niveau mondial d'ambition pour la période allant jusqu'en 2020.....	72
o. Autres processus.....	73
2. Salué pour son ambition, le mandat de négociation de l'Union européenne fait néanmoins quelques déçus	73
B. LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN	75
1. La résolution du Parlement européen « Vers un nouvel accord international sur le climat à Paris »	75
a. Urgence d'une action mondiale.....	77
b. Un accord ambitieux, universel et juridiquement contraignant.....	78
c. Objectifs avant 2020 et protocole de Kyoto	79
d. Un vaste effort de la part de tous les secteurs	79
e. Financement de la lutte contre le changement climatique : la pierre angulaire de l'accord de Paris.....	80
f. Favoriser la résilience au changement climatique grâce à l'adaptation.....	80
g. Amplification de la diplomatie en matière de climat.....	81
h. Délégation du Parlement européen.....	81
2. Une résolution qui va plus loin que le mandat de l'Union européenne adopté par le Conseil.....	81

C. LES PUBLICATIONS D'EUROSTAT POUR MESURER LES PROGRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE.....	82
II. UNE CONCILIATION INCERTAINE AVEC LES AUTRES GRANDS INTERVENANTS DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES.....	91
A. LES ÉTATS-UNIS : UN PREMIER PAS, MAIS UNE POSITION QUI DEMEURE AMBIGÜE.....	91
B. LA CHINE : UN SIGNAL FORT MAIS LARGEMENT PERFECTIBLE.....	92
1. La Déclaration présidentielle commune de la France et de la Chine sur le changement climatique.....	92
2. Une déclaration non contraignante.....	96
C. LE G7 : AUCUNE ANNONCE NOUVELLE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	97
1. Les extraits de la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 relatifs au changement climatique.....	97
2. Une déclaration insuffisamment concrète.....	100
D. LE G20 : UNE DÉCLARATION A MINIMA.....	101
CONCLUSION.....	103
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	105
ANNEXES.....	107
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	109
ANNEXE N° 2 : PAQUET « UNION DE L'ÉNERGIE » / COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL / PROTOCOLE DE PARIS – PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE PLANÉTAIRE APRÈS 2020.....	111
1. Résumé.....	111
2. Le protocole de Paris.....	113
3. Garantir d'ambitieuses réductions des émissions de gaz à effet de serre.....	115
a. L'objectif de l'Union européenne pour 2030 et sa contribution prévue, déterminée au niveau national.....	115
b. Un partage de l'effort mondial.....	116
4. Garantir le dynamisme du mécanisme grâce à un réexamen régulier des objectifs.....	117
5. Renforcer la transparence et la responsabilisation.....	118
6. Favoriser la résilience au changement climatique grâce à l'adaptation.....	119
7. Promouvoir la mise en œuvre et la coopération.....	120

a. Mobiliser des fonds publics et privés pour lutter contre le changement climatique.....	120
b. Renforcer les mesures de coopération internationale	121
c. Soutenir le développement et le déploiement des technologies liées au climat	122
d. Renforcer les capacités	122
8. Mobiliser d'autres politiques de l'Union européenne.....	123
9. Prochaines étapes.....	124

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en novembre 2014, affirme que » *la science montre à présent avec 95 % de certitude que depuis le milieu du XX^{ème} siècle, l'activité humaine est la cause principale du réchauffement observé.*

Le réchauffement du système climatique est sans équivoque » et « nombre des changements observés sont sans précédent depuis des décennies, voire des millénaires. [...] Chacune des trois dernières décennies a été plus chaude à la surface de la Terre que la précédente, et plus chaude que toutes les décennies antérieures depuis 1850. »

La 21^{ème} Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se tiendra à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

La feuille de route fixée à la COP de Durban était claire : tous les pays doivent parvenir en 2015 à un accord applicable à tous, juridiquement contraignant et ambitieux, permettant de respecter l'objectif que s'est fixée la communauté internationale de contenir le réchauffement climatique à +2°C. Cet accord doit entrer en vigueur dès 2020, à l'issue de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto.

La Conférence de Paris sera donc historique, puisqu'il est prévu d'y signer le premier accord mondial engageant pays industrialisés et pays en développement dans une action commune contre le réchauffement climatique.

La publication du rapport de synthèse de la CCNUCC sur l'impact des 146 contributions nationales transmises le 30 octobre 2015, montre que la trajectoire mondiale des émissions de GES dessinée par les contributions publiées nous situerait en 2030 sur une trajectoire menant à environ 3°C à la fin du siècle, comprise entre 2,7 et 3,5°C. Une analyse récente prévoit que ce niveau de réduction des émissions nous permettrait d'être sur une trajectoire de 2,7°C. Ceci représente une amélioration par rapport à l'hypothèse d'un réchauffement qui avait pu être anticipé au-delà de 4°C, mais montre que tout n'est pas encore joué.

Des efforts considérables devront donc être accomplis par les pays pour améliorer leurs contributions. De plus, un point important de l'accord de Paris sera d'obtenir qu'une clause de révision soit acceptée par tous pour accroître, tous les cinq ans et avant 2020, les engagements de chacun.

L'Union européenne - au cœur du processus des négociations internationales de lutte contre le changement climatique - mais aussi les grands

pays intervenants dans les négociations internationales (États-Unis, Chine, G20, G7) se sont tous positionnés, avec un degré d'ambition variable

La COP 21 sera déterminante pour la réussite de la lutte contre le changement climatique. L'accord climat qui y sera discuté doit permettre de limiter le réchauffement à un maximum de 2 °C. À cet égard, la Conférence doit impérativement répondre à cinq défis :

- le futur « accord de Paris » doit prendre la forme d'un traité juridiquement contraignant. C'est une condition minimale mais non suffisante, l'expérience du Protocole de Kyoto l'a montré : les 55 pays signataires s'étaient engagés à réduire leurs émissions de 5,2 % sur la période 2008-2012, pour au final aboutir à 34% d'augmentation au niveau mondial ! Le projet de texte d'une cinquantaine de pages qui servira de base à la discussion demeure à ce stade illisible : beaucoup de travail reste à réaliser pour le transformer en accord juridique. De plus, il ne s'agit pas seulement de discuter de la période « post-2020 », mais aussi de savoir ce que l'on fera entre 2015 et 2020 ;

- les objectifs des pays pour l'atténuation pour la période post-2020 sont un autre enjeu de taille. À la date du 12 novembre 2015, 161 pays représentant environ 91 % des émissions mondiales de 2011 avaient soumis leur contribution : cela conduirait (selon les modèles) à une limitation du réchauffement autour de 3°C en 2030, ce qui est largement insuffisant. L'accord devra être suffisamment dynamique pour permettre des ajustements visant à rehausser l'ambition, de façon à rejoindre l'objectif collectif des 2°C ;

- l'accord de Paris devra aussi permettre le contrôle et la transparence des initiatives nationales et de leur agrégation. Le projet de texte manque à cet égard de contrainte et d'ambition. Depuis la conférence de Copenhague, en 2009, le processus de négociation s'appuie non plus sur la contrainte, mais sur le volontariat : chaque État décide lui-même de ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre (système dit « bottom-up » qui a succédé au principe dit du « top-down »). Le risque est donc réel que cet accord ne serve plus qu'à collecter les contributions de chacun, sans fixer de niveau d'ambition : il faut l'éviter. Ce d'autant qu'à ce jour, l'objectif des 2°C est loin d'être tenu ;

- il faudra également veiller à l'adaptation des pays les plus vulnérables aux dérèglements climatiques. Elle n'est pas envisageable sans financements dédiés. Le Fonds vert pour le climat a été créé à cet effet et le compromis de Lima a acté sa capitalisation initiale à hauteur de 10 milliards de dollars pour la période 2015-2018, mais il devra être abondé bien davantage ;

- la garantie d'un financement suffisant et pérenne est indispensable. Les pays développés se sont engagés, en 2009, à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Or, si le projet de texte reprend bien cet objectif, il n'indique rien, ni quant à la façon d'y parvenir, ni sur la nature même de ces financements. Il ne détermine pas non plus clairement la part de cet argent qui sera destiné à financer

l'adaptation. Il ne s'agit pas de comptabiliser tout et n'importe quoi au nom du climat (par exemple les financements engagés au titre de l'APD et « relabellisés » ensuite) : des règles claires et des garde-fous doivent être posés sur les financements publics et privés comptabilisés au nom du climat.

Sur tous ces points nous avons, collectivement, un impératif de résultat. En tout état de cause, les ingrédients d'un succès à Paris aussi bien que d'un échec sont sur la table.

REPORT SUMMARY

The latest report by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), published in November 2014, affirms that *'science now shows with 95% certainty that since the middle of the XXth century, human activity is the main cause of global warming.*

The warming of the climate system is unquestionable' and 'many of the changes observed have been unprecedented for decades or even thousands of years. [...] Each of the last three decades has been progressively hotter on Earth's surface, and hotter than all prior decades since 1850.'

The 21st Conference of the Parties (COP 21) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) will take place in Paris from 30 November to 11 December 2015.

The roadmap laid down at the Durban COP was clear : all the countries must reach in 2015 an agreement applying to them all and which is legally binding and ambitious so as to respect the goal set by the international community to keep climate warming below 2°C. This agreement must enter into force as of 2020, at the end of the Kyoto Protocol second commitment period.

The Paris Conference will therefore be historic, since it is planned to sign there the first world agreement committing industrialised countries and developing countries to joint action against climate warming.

The publication of the UNFCCC summary report on the impact of the 146 national contributions transmitted as of 30 October 2015, shows that the world trajectory of GHG emissions evidenced in the published contributions would place us in 2030 on a trajectory leading to approximately 3°C at the end of the century, included between 2.7 and 3.5°C. A recent analysis forecasts that this level of emissions reduction would allow us to be on a trajectory of 2.7°C. This represents an improvement with respect to the assumption of a warming which had been anticipated at over 4°C, but shows that it's not a done deal yet.

Considerable efforts must therefore be made by the countries to improve their contributions. In addition, an important point of the Paris agreement will be to get a revision clause accepted by all so as to increase, every five years and before 2020, everyone's commitments.

The European Union – at the heart of the process of international negotiations combating climate change – but also the major countries intervening in the international negotiations (United States, China, G20, G7), have all taken a stand, with a variable degree of ambition.

The COP 21 will be decisive for success in combating climate change. The climate agreement that will be discussed there must enable warming to be limited to a maximum of 2°C. In this respect, the Conference absolutely must address five challenges :

- The future 'Paris agreement' must take the form of a legally binding treaty. That is a minimum yet insufficient condition, as shown by the experience of the Kyoto Protocol : the 55 signatory countries committed to reduce their emissions by 5.2% over the period 2008-2012, while they ended up making a 34% increase at world level ! The draft text of fifty or so pages, which will serve as a basis for the debate, remains at this stage unreadable : much work remains to be done to transform it into a legal agreement. Furthermore, it's not only a matter of discussing the 'post-2020' period, but also of determining what will be done between 2015 and 2020 ;

- The goals of the countries regarding mitigation for the post-2020 period are another major challenge. As of 12 November 2015, 161 countries representing approximately 91% of the global emissions of 2011 had submitted their contribution : this would lead (depending on the models) to limiting warming to approximately 3°C in 2030, which is completely inadequate. The agreement must be sufficiently dynamic to allow adjustments aimed at stepping up ambition in order to meet the collective goal of 2°C ;

- The Paris agreement must also allow the monitoring and transparency of national initiatives and their aggregation. In this respect, the draft text lacks any binding nature and ambition. Since the Copenhagen conference, in 2009, the negotiation process has no longer had a binding basis but has relied on voluntary participation : each State decides on its own its greenhouse gas emission goals (so-called bottom-up system which has replaced the so-called top-down principle). There is therefore a real risk that this agreement will do nothing more than collect each country's contributions, without laying down the level of ambition. This is to be avoided, especially as the 2°C goal is far from being achieved to date ;

- Adaptation of the countries most vulnerable to climate change must also be ensured. This is not feasible without specific funding. The Green Climate Fund was created for this purpose and the Lima compromise officialised its initial capitalisation for 10 billion dollars for the period 2015-2018, but the amount must increased much more ;

- The guarantee of sufficient and long-term funding is essential. Developed countries committed, in 2009, to mobilise 100 billion dollars per year till 2020. However, while the draft text does take up this goal, it does not state anything as to the manner of reaching it or as regards the very nature of the funding. Nor does it clearly determine the share of this money earmarked for the funding of adaptation. It is not a matter of recording anything and everything in financial records in the name of the climate (for example the funding committed under ODA and 'relabelled' afterwards) : clear rules and safeguards must be set in

place regarding public and private funding recorded in financial accounts in the name of the climate.

On all these points we are collectively faced with an obligation to obtain a result. In any event, the ingredients for a success in Paris or a failure are on the table.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Élévation du niveau de la mer, acidification des océans, recul des glaces, augmentation du nombre de catastrophes naturelles, sécheresses ou inondations, menaces sur la production alimentaire... Les signaux se font de plus en plus alarmants. Chaque année, plusieurs millions de personnes sont touchées par des catastrophes liées au changement climatique, très largement attribué à l'activité humaine, notamment aux émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), publié en novembre 2014, affirme d'ailleurs que « *la science montre à présent avec 95 % de certitude que depuis le milieu du XX^{ème} siècle, l'activité humaine est la cause principale du réchauffement observé.* » Le rapport de 2007 évoquait, lui, une certitude à 90 %.

Selon le dernier rapport, « *le réchauffement du système climatique est sans équivoque* » et « *nombre des changements observés sont sans précédent depuis des décennies, voire des millénaires. [...] Chacune des trois dernières décennies a été plus chaude à la surface de la Terre que la précédente, et plus chaude que toutes les décennies antérieures depuis 1850.* »

La 21^{ème} Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) se tiendra à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

La feuille de route fixée à la COP de Durban était claire : tous les pays doivent parvenir en 2015 à un accord applicable à tous, juridiquement contraignant et ambitieux, permettant de respecter l'objectif que s'est fixée la communauté internationale de contenir le réchauffement climatique à +2°C. Cet accord doit entrer en vigueur dès 2020, à l'issue de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto.

La Conférence de Paris sera donc historique, puisqu'il est prévu d'y signer le premier accord mondial engageant pays industrialisés et pays en développement dans une action commune contre le réchauffement climatique.

À l'issue de la conférence de Paris, les pays devront en effet signer un accord contraignant visant à maintenir le réchauffement global de la planète sous les 2°C d'ici à 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. Pour atteindre cet objectif,

les pays doivent planifier une transition énergétique vers des énergies non émettrices de CO₂, surtout éoliennes et solaires. Il s'agit d'un défi économique et technologique, pour les pays développés comme pour les pays émergents.

La dernière COP à avoir préparé la route vers Paris est celle qui s'est conclue à Lima le 14 décembre 2014. À travers « l'Appel de Lima pour l'action climatique » (Lima Call for climate action) et son annexe, deux objectifs clés ont été atteints à Lima : la définition des lignes directrices – même facultatives – pour que les pays puissent soumettre leurs contributions déterminées au niveau national (INDCs pour *Intended Nationally Determined Contributions*), et l'adoption des éléments d'un projet de texte qui sera la base formelle de négociation pour l'accord de Paris 2015.

Néanmoins, de nombreuses questions essentielles restent à ce jour sans réponse ; ces dernières pourraient mettre en péril l'atteinte de l'ambitieux objectif de 2°C.

Pour parvenir à un nouvel accord universel sur le climat, applicable à tous, les délégués des 195 pays-parties à la CCNUCC se sont régulièrement réunis pour avancer sur le texte qui sera voté à Paris en décembre.

Lors de la première session de négociations, du 8 au 13 février à Genève (Suisse), ils ont poursuivi les travaux à partir des premiers éléments déjà produits lors de la COP 20 de Lima (Pérou), du 1^{er} au 14 décembre 2014. Au terme d'une semaine de travail, les délégués se sont mis d'accord sur un texte de 86 pages devant servir de base pour les sessions suivantes au nombre de quatre. La dernière session a eu lieu du 19 au 23 octobre à Bonn (Allemagne), siège de la CCNUCC. Les 1 300 délégués ont finalisé le texte qui sera discuté lors de la COP 21.

Pour la plupart des analystes, qui attendaient plus d'engagements et des financements clairement définis pour lutter contre le réchauffement climatique, le projet d'accord présente toutefois de nombreuses limites.

En parallèle du processus de négociation, le ministre des Affaires étrangères et du Développement international français, futur président de la COP 21 ⁽¹⁾, a organisé deux réunions de consultations ministérielles informelles, en juillet et en septembre, à Paris. L'objectif de ces séances de travail a été de trouver des compromis pour permettre d'avancer dans les négociations. Plus d'une cinquantaine de ministres ont répondu à chaque fois à l'invitation.

Cette année de négociations a été marquée par la publication du rapport de l'OCDE avec le think tank Climate Policy Initiative sur les financements climat le 7 octobre. D'après le rapport, 62 milliards de dollars ont été mobilisés en 2014 par les pays développés en faveur des pays en développement pour les aider à faire face aux changements climatiques. Cette annonce qui a permis constater que

(1) M. Laurent Fabius

l'objectif des 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, pris par les pays développés à Copenhague en 2009, est à portée de main.

En plus du volet financier, l'autre temps fort a été la publication du rapport de synthèse de la CCNUCC sur les contributions nationales le 30 octobre. Les pays avaient jusqu'au 1^{er} octobre pour publier leur feuille de route sur leur politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), afin qu'elles soient comptabilisées dans la synthèse. La CCNUCC a étudié l'impact des 146 contributions nationales. En l'état, la trajectoire mondiale des émissions de GES dessinée par les contributions publiées nous situerait en 2030 sur une trajectoire menant à environ 3°C à la fin du siècle, comprise entre 2,7 et 3,5°C. Le scénario du pire, avec un réchauffement proche des 4,5 voire 6°C, qui correspond aux trajectoires actuelles d'émissions et jusqu'ici considéré par les scientifiques comme le plus probable, s'éloigne. Grâce à ces contributions, l'objectif des 2°C d'ici 2100 peut être atteint, à condition d'accélérer la dynamique. Un des enjeux de l'accord de Paris sera de mettre en place un mécanisme de révision périodique, idéalement tous les cinq ans, pour relever l'ambition de chacun et d'améliorer progressivement la trajectoire collective.

Le dernier rendez-vous avant la COP 21 a eu lieu à Paris du 8 au 10 novembre à Paris, avec plus de 60 ministres venus du monde entier.

La multitude d'objectifs climatiques (INDCs) présentés cette année a montré que toutes les grandes économies du monde se sont maintenant engagées à passer sur une voie à faible carbone. Leur influence collective favorisera un changement majeur à travers le monde, celui de la décision des pays de déployer à grande échelle de l'énergie solaire et éolienne, adaptant leur voie de développement à la conviction désormais majoritairement admise que la pauvreté ne peut être éradiquée sans lutter contre le changement climatique.

Une analyse récente prévoit que ce niveau de réduction des émissions nous permettrait d'être sur une trajectoire de 2,7°C. Ceci représente une amélioration par rapport à l'hypothèse d'un réchauffement qui avait pu être anticipé au-delà de 4°C, mais montre que tout n'est pas encore joué.

Des efforts considérables devront donc être accomplis par les pays pour améliorer leurs contributions. De plus, un point important de l'accord de Paris sera d'obtenir qu'une clause de révision soit acceptée par tous pour accroître, tous les cinq ans et avant 2020, les engagements de chacun.

L'Union européenne - au cœur du processus des négociations internationales de lutte contre le changement climatique - mais aussi les grands pays intervenants dans les négociations internationales (États-Unis, Chine, G20, G7) se sont tous positionnés, avec un degré d'ambition variable. En tout état de cause, les ingrédients d'un succès à Paris aussi bien que d'un échec sont sur la table.

PREMIÈRE PARTIE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE LIMA : UN ACCORD MINIMALISTE, MAIS UN PROGRÈS VERS PARIS

I. LE PROJET D'ACCORD POUR LA COP 21

A. UN AVANT-PROJET D'ACCORD QUI LAISSE ENTIÈRES LES QUESTIONS À TRANCHER À PARIS

La COP 20 s'est achevée à Lima dans la nuit du samedi au dimanche 14 décembre 2014 sur une décision permettant d'avancer vers la COP 21.

L'objectif de Lima était d'obtenir une première ébauche du texte de l'accord de Paris 2015, en réduisant au maximum le nombre de points devant faire l'objet de négociations et de compromis durant l'année 2015. Il s'agissait de définir les principales composantes du futur accord de Paris (financements, atténuation, pertes et dommages, adaptation, etc.), en identifiant les options à trancher en 2015.

Les travaux de Lima ont effectivement permis d'élaborer un avant-projet de texte de 37 pages en vue de l'accord de Paris. Il figure en annexe de « *L'appel de Lima pour l'action sur le climat* ». Ce document recense le fruit d'une année de propositions et d'échanges entre les parties. Il confirme que le périmètre de l'accord devra traiter aussi bien de l'atténuation de l'impact du dérèglement climatique, de l'adaptation à celui-ci et des moyens de mise en œuvre du futur accord.

Les 195 pays représentés à Lima ont, sans exception, manifesté leur volonté de signer un accord à Paris en décembre 2015, ce qui est un point notable et historique.

Le texte présente les principales options pour construire tout au long de l'année le futur accord. C'est sur cette base que les discussions ont repris, en février 2015, à Genève, pour aboutir à un projet d'accord.

Les points majeurs de la future négociation ont ainsi bien été identifiés à Lima : la différenciation entre pays développés et pays en développement, la transparence des engagements et leur comparabilité, la forme juridique de l'accord, l'adaptation et le financement.

Néanmoins, ils n'y ont pas été tranchés et toutes les options restent ouvertes : c'est à cette condition que l'unanimité a été possible. Le défi pour réussir à mener le processus international de négociations devant permettre d'aboutir à un accord à Paris est sans précédent : l'essentiel des négociations a en

fait été repoussé à 2015, rendant le travail de la future Présidence française on ne peut plus complexe.

B. À L'ISSUE DE LIMA, L'AMPLEUR SANS CHANGEMENT DES DIVERGENCES

La question de l'équité est centrale et reste au cœur de toutes les tensions. Il s'agit de déterminer si les pays développés doivent être les seuls à prendre des engagements en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, au titre de leur responsabilité historique incontestable dans le changement climatique, ou s'il faut faire évoluer cette approche pour que les pays émergents prennent également des engagements.

Les pays sont certes parvenus à une ébauche de texte de négociation, mais celle-ci liste toutes les options et positions possibles. L'absence de vision partagée par tous est patente.

Tous les pays se sont accordés sur le fait que le texte de Paris devra contenir les éléments suivants :

- un chapitre sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- un chapitre sur l'adaptation ;
- un chapitre sur les financements pour le climat ;
- un chapitre sur les transferts de technologie ;
- un chapitre sur le renforcement de capacités ;
- un chapitre sur le suivi et la comptabilisation de l'action.

En revanche, le contenu, le niveau d'ambition et de précision de l'accord sur ces différents points, ainsi que la hiérarchisation des priorités, sont des points beaucoup moins consensuels.

Les pays en développement demandent à ce que l'adaptation soit placée au même niveau d'importance que l'atténuation. Ils demandent également à ce que les financements soient au cœur de l'accord et que leur disponibilité détermine le niveau d'action qu'ils peuvent fournir. Par ailleurs, la question des pertes et dommages n'a pas été formellement identifiée comme un des chapitres de l'accord de Paris : pour l'instant, le texte de l'accord propose des options de décision sur les pertes et dommages mais celles-ci pourraient être supprimées d'ici la fin de l'année 2015.

L'Union européenne a salué le résultat de Lima comme « *un pas en avant vers la conclusion d'un accord climatique mondial à Paris* », qui entrerait en vigueur pour succéder au protocole de Kyoto avec cette fois, tous les pays à bord.

Le Commissaire européen au Climat et à l'Énergie⁽¹⁾ a indiqué que *« l'Union européenne est venue à Lima pour jeter les bases des négociations de Paris. Maintenant nous sommes en route pour Paris. L'union européenne aurait souhaité un résultat plus ambitieux, mais nous pensons que nous sommes en bonne voie pour parvenir à un accord mondial à Paris »*.

Les parlementaires européens soulignent cependant que c'est le plus petit dénominateur commun qui a été trouvé à Lima. *« L'accord trouvé représente le plus petit commun dénominateur, mais il est important de maintenir le processus en vie pour atteindre un accord mondial à Paris. La question la plus problématique – celle du financement des actions climatiques – restera ouverte en 2015. Alors qu'il est clair que les parties développées veulent agir sur une base volontaire, les pays en développement veulent voir des engagements financiers plus élevés avant de prendre eux-mêmes les mesures nécessaires pour réduire leurs émissions »*⁽²⁾.

« En dépit de quelques progrès, il y a encore beaucoup trop de pierres d'achoppement sur le chemin. L'Union européenne devra être un constructeur de ponts entre les pays développés et les autres. L'union européenne devra rechercher des compromis pour surmonter le manque de confiance entre les deux groupes, qu'il s'agisse d'atténuation, de soutien à l'adaptation ou du financement mondial de la politique climatique. (...) Après le fiasco de Copenhague, l'Union européenne ne peut se permettre un deuxième échec »⁽³⁾.

D'autres saluent une bonne nouvelle : *« personne n'a remis en cause la nécessité de parvenir à un accord mondial à Paris »*, en ajoutant toutefois que le sommet de Lima *« est le sommet de l'occasion manquée, car même l'accord sino-américain n'a conduit à aucun progrès à l'échelle mondiale »*⁽⁴⁾.

Les ONG ont quant à elles fait part de leur déception et déploré qu' *« en dépit des avertissements clairs de la science »*, les gouvernements aient de nouveau échoué à s'orienter vers un avenir énergétique propre. *« Les gouvernements ont renvoyé à plus tard toutes les décisions difficiles. Le temps manque et les solutions doivent être trouvées avant que le chaos climatique ne devienne inévitable »*⁽⁵⁾.

(1) Miguel Arias Cañete

(2) Giovanni La Via, parlementaire européen conduisant la délégation du Parlement européen à Lima

(3) Jo Leinen, parlementaire européen

(4) Rebecca Harms, parlementaire européenne

(5) Martin Kaiser, Greenpeace International

II. L'APPEL DE LIMA POUR L'ACTION SUR LE CLIMAT : L'ÉPINEUSE QUESTION DES CONTRIBUTIONS NATIONALES

A. LE PROCESSUS DE PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS NATIONALES A ÉTÉ DÉFINI

À Varsovie en 2013, les États avaient décidé de substituer à la terminologie « *engagements* », un vocable moins contraignant, celui de « *contributions* ».

L'un des objectifs de Lima était de décider des modalités des contributions des pays pour tracer la voie d'un réchauffement climatique limité à 2°C maximum. Il était attendu que les négociateurs précisent le type d'informations des contributions nationales des différents pays. Les engagements pris devaient permettre une baisse globale des émissions de gaz à effet de serre de 40 à 70 % d'ici à 2050.

« *L'appel de Lima pour l'action sur le climat* » précise le contour des contributions nationales - ou INDCs⁽¹⁾ - que chaque pays devra communiquer en 2015.

Les contributions déterminées nationalement doivent être présentées au premier trimestre 2015. La décision de Lima définit les paramètres des contributions nationales, leur contenu et les informations additionnelles qui pourront les accompagner. Il s'agit de règles provisoires qui ne préjugent pas formellement des règles définitives du nouvel accord qui ne seront décidées, tout comme leur nature juridique, qu'à Paris.

Chaque partie, sans distinction entre pays développés et pays en développement, devra présenter une contribution nationale qui renforcera les actions qu'elle a déjà engagées. Au sortir de Lima, les pays sont donc invités à communiquer leurs contributions « *bien en avance* » de la conférence de Paris, « *d'ici le premier trimestre 2015 pour ceux qui sont prêts à le faire* ».

La décision place pour la première fois le principe de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives qui s'applique sous la Convention dans le contexte des circonstances nationales des pays.

Ces contributions seront rendues publiques début novembre 2015. Le secrétariat de la CCNUCC publiera un rapport agrégeant les contributions, qui permettra de déterminer leur effet cumulé au regard des objectifs de la Convention.

(1) *Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*

B. LES LACUNES DE L'APPEL DE LIMA

1. L'absence de contrainte

L'Appel de Lima ne donne pas de définition des contributions nationales que devront remettre les États, « *pour ceux qui le peuvent* ». La Chine, l'Inde et les pays émergents en particulier, ont noté que « *ces contributions n'ont aucun caractère obligatoire pour ce qui les concerne et qu'aucun mécanisme d'évaluation robuste n'a été décidé* ».

L'accord de Lima ne précise pas les informations exactes que devront communiquer les États, mais souligne simplement que les contributions devront représenter « *une progression par rapport à la situation actuelle* » pour rester sous l'objectif de 2 °C.

Une grande flexibilité est accordée aux pays pour personnaliser leurs contributions. Un paragraphe décrit les informations qui devront, « *si approprié* », accompagner les contributions, afin de « *faciliter la clarté, la transparence et la compréhension* ». Il s'agit donc davantage d'une formule « à la carte » que d'un choix d'options guidé.

La liste des éléments clés des INDCs devant être fournis par les pays est facultative, ce qui compliquera la comparaison entre pays. Le principe de l'analyse des contributions par un tiers pour vérifier leur compatibilité avec l'objectif de limiter le réchauffement à 2 °C a d'ailleurs été considérablement affaibli dans la dernière version du texte.

La possibilité d'utiliser des mécanismes de marché complémentaires aux actions nationales afin d'aider les pays à mettre en œuvre leurs actions d'atténuation semble ouverte, mais le rôle précis de ces mécanismes dans l'accord de 2015 reste incertain.

Enfin, le statut juridique des INDCs demeure indéterminé à l'issue de la Conférence de Lima. Le risque qui est en découpe est que l'accord issu de la COP 21 ne soit pas juridiquement contraignant s'agissant des objectifs d'atténuation, qui resteraient déterminés et gérés à l'échelle nationale. Or, cet aspect semble nécessaire pour que des pays, à l'instar des États-Unis, en soient partie prenante.

2. Les contours imprécis de la différenciation

Le principe d'« *une responsabilité commune, mais différenciée* », gage d'un traitement distinct pour les pays en développement, a été réaffirmé à Lima. S'agissant des contributions des pays les moins avancés et États insulaires, l'appel

de Lima mentionne « *des plans et actions sur un développement faiblement carboné, reflétant leurs circonstances nationales* ».

Néanmoins et pour la première fois, la COP 20 ne traite pas de la différenciation annexe I/non-annexe I. Cela signe le passage d'un régime de négociations bipolaire à un régime multipolaire.

Le Protocole de Kyoto : genèse et spécificité des pays de l'Annexe I

La troisième Conférence des Parties se tient à Kyoto (Japon) en décembre 1997. À l'issue de négociations intenses, les parties adoptent le Protocole de Kyoto. Ce document énonce des objectifs spécifiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays développés, selon le principe de « responsabilités communes, mais différenciées ».

Les pays de l'Annexe I acceptent des engagements juridiquement contraignants prévoyant des réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 5 % en deçà des niveaux de 1990 entre 2008 et 2012, période définie comme la première période de réduction des émissions.

Le Protocole de Kyoto repose sur cinq concepts fondamentaux :

- des objectifs juridiquement contraignants pour les pays de l'Annexe I ;
- la mise en œuvre : les pays de l'Annexe I étaient tenus d'élaborer des politiques et des mesures visant à réduire les émissions, d'accroître l'absorption des gaz à effet de serre et d'adopter des « mécanismes souples » ;
- la minimisation des impacts sur les pays en développement : grâce à l'établissement d'un fonds d'adaptation au changement climatique ;
- la transparence, avec l'obligation de rendre des comptes, d'établir des rapports et de procéder à un examen périodique ;
- l'établissement d'un Comité de conformité chargé de veiller à la mise en œuvre des engagements souscrits au titre du Protocole.

Le Protocole de Kyoto a adopté des « mécanismes souples » chargés de faciliter la réalisation des objectifs en matière de réduction des émissions :

- le négoce des droits d'émission – c'est-à-dire la possibilité pour les pays de vendre les unités d'émission non « utilisées », mais auxquelles ils ont droit à des pays ayant dépassé leurs objectifs ;
- le Mécanisme de développement propre – c'est-à-dire la possibilité pour les pays de l'Annexe I de réaliser des projets de réduction dans des pays en développement. Ces projets permettent d'obtenir des unités de réduction certifiée des émissions (URCE) négociables, qui peuvent être évaluées par rapport aux objectifs fixés par le Protocole de Kyoto ;
- la mise en œuvre conjointe – c'est-à-dire la possibilité pour les pays de l'Annexe I d'obtenir des unités de réduction des émissions dans le cadre d'un

projet de suppression ou de réduction d'émissions réalisé dans un autre pays de l'Annexe I, qui peut être évalué par rapport à son objectif.

La décision de Lima ajoute au traditionnel « *principe de responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives* », l'expression « *à la lumière des différentes circonstances nationales* », sans toutefois préciser davantage les choses. Cette décision s'inspire vraisemblablement de l'accord États-Unis-Chine. Cependant, s'il était prometteur, celui-ci n'a guère impacté de réelles avancées dans la lutte contre le réchauffement climatique au niveau mondial.

L'espoir né de la conclusion par la Chine et les États-Unis d'un accord inédit sur le climat en 2014

La Chine et les États-Unis sont parvenus, le 12 novembre 2014, à un accord pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les deux premiers pollueurs de la planète représentent à eux seuls 42 % du total des émissions de CO₂.

La Chine, pays qui produit le plus de gaz polluants, s'est fixé l'objectif d'un pic de ses émissions de gaz à effet de serre « *autour de 2030* », avec l'intention « *d'essayer d'y arriver plus tôt* ». C'est la première fois que ce pays s'engage sur l'année à partir de laquelle la courbe s'inversera.

Dans les négociations sur le climat, la Chine insiste systématiquement pour ne pas être logée à la même enseigne que les pays industrialisés. Elle met en avant le principe des « *responsabilités communes mais différenciées* », selon lequel la responsabilité de la lutte contre le réchauffement planétaire incombe principalement aux pays développés. Or, la Chine est le premier émetteur de gaz à effet de serre ; d'ici à 2030, elle sera probablement le plus grand pays responsable des émissions globales.

De leur côté, les États-Unis promettent une réduction de 26 à 28 % de leurs émissions d'ici à 2025 par rapport à 2005.

Le secrétaire général de l'Organisation des Nations unies ⁽¹⁾ a salué une « *importante contribution au nouvel accord sur le climat qui doit être signé l'an prochain à Paris* » et a appelé « *tous les pays, notamment toutes les grandes économies, à suivre la voie de la Chine et des États-Unis.* »

(1) Ban Ki-Moon

III. LA VOLONTÉ D'ACCROÎTRE LA MOBILISATION

A. UNE AVANCÉE SUR LE FONDS VERT

L'un des objectifs de la Conférence de Lima était d'avancer sur la question du financement pour aider les pays pauvres à lutter et à s'adapter au changement climatique.

Il s'agissait de respecter les engagements financiers existants pris vis-à-vis des pays du Sud, notamment en capitalisant le Fonds vert, premier fonds multilatéral dédié à la lutte contre les changements climatiques. Ces financements permettent aux pays d'investir dans les solutions énergétiques et de s'adapter face aux impacts. Par exemple, cet argent peut permettre de financer l'accès universel aux énergies renouvelables ou des systèmes d'assurance pour les petits agriculteurs face aux intempéries et pertes de récoltes. Les pays en développement ont besoin de financements publics, prévisibles et adéquats pour faire face. La Conférence de Lima devait apporter des réponses aux engagements existants et réfléchir aux futurs engagements financiers à inscrire dans l'accord de Paris.

Peu avant la COP 20, le Fonds vert pour le climat avait recueilli 9,7 milliards de dollars de promesses de financement de la part de 21 pays, dont quelques pays en développement (Mongolie, Indonésie, Panama).

La Conférence de Lima a finalement permis d'enregistrer une première capitalisation du Fonds vert qui dépasse les 10 milliards de dollars.

Si la capitalisation du Fonds vert pour le climat, à hauteur de 10,2 milliards de dollars, constitue l'avancée majeure de la COP 20, elle ne doit pas masquer le fait qu'aucune réponse n'a été donnée sur la façon de parvenir à rassembler les 100 milliards de dollars d'aide annuelle annoncée lors de la conférence de Copenhague en 2009. Cinq ans après, cette promesse non tenue continue d'alimenter la défiance des pays en développement.

B. L'AGENDA DES SOLUTIONS

L'objectif de Lima était de bâtir « l'agenda des solutions » ou « agenda positif », pour montrer que la lutte contre le changement climatique, longtemps considérée comme une contrainte, peut être une opportunité. Il s'agissait de rassembler les engagements et initiatives volontaires des acteurs non étatiques tels que les collectivités, les entreprises ou les organisations non gouvernementales, en mettant en avant la maturité des solutions économiques et technologiques.

La COP 20 s'est donc attachée à impulser sans attendre de nouvelles actions de réduction d'émissions menées par les pays et par les acteurs sociaux-économiques (énergies renouvelables, transport propre, efficacité énergétique,

lutte contre la déforestation) sans attendre le futur accord qui entrera en vigueur en 2020. Les pays ne sauraient en effet rester inactifs, tandis que les prochaines années sont cruciales pour entamer une transition qui laisse une chance de contenir la hausse des températures sous le seuil de 2°C.

Mobilisation des acteurs non-étatiques : transformer l'essai ? ⁽¹⁾

Depuis la Conférence de Copenhague en 2009, les acteurs non-étatiques tentent de faire reconnaître ce double rôle dans les instances internationales. En septembre 2014, le Sommet sur le climat du Secrétaire général de l'ONU, a appuyé cette reconnaissance et favorisé leur mobilisation. Par la suite, de nombreuses organisations ont exprimé leur volonté de s'engager avec des objectifs de réduction de leurs émissions de GES parfois très ambitieux. Au fil d'une série d'événements thématiques, les différentes composantes de la société civile réaffirment qu'elles contribuent déjà à la lutte contre le changement climatique par la mise en œuvre d'actions concrètes, ou qu'elles le feront.

En 2014, les présidences péruvienne et française des COP 20 et 21 ont choisi de réunir tous ces engagements et actions au sein d'un « Agenda des solutions ». Cette nouvelle voie de visibilité officielle des acteurs non-étatiques constitue un vrai moteur pour la mobilisation, et sera l'un des résultats positifs du Sommet Paris Climat 2015.

Cet « Agenda des solutions » devrait aussi favoriser des engagements ambitieux des États, mais ne fera pas formellement partie de « l'Accord de Paris » au sens strict qui lui, demeurera un engagement entre États souverains.

L'articulation et la mise en cohérence nécessaire de ces ambitions non-étatiques au sein d'une trajectoire mondiale de réduction de GES de long terme et la réalisation des actions liées restent un défi, qui ne pourra être relevé que sous quatre conditions :

- assurer l'intégration de ces nouvelles initiatives dans les stratégies et les engagements des États sur le long terme ;
- garantir la crédibilité et l'efficacité des initiatives de réduction des émissions, en utilisant un système de suivi, de notification et de vérification (MRV) commun et adapté aux acteurs non-étatiques, et en vérifiant la viabilité économique et environnementale ainsi que l'acceptabilité sociale de leurs actions ;
- favoriser leur diffusion auprès du plus grand nombre d'acteurs en indiquant les facteurs clés de succès et de répliquabilité ;
- encourager une orientation efficace et transparente des moyens financiers en faveur de la transition énergétique portée par ces acteurs, en facilitant l'accès aux financements et en apportant des garanties sur leur pérennité.

Il reste maintenant à délivrer un message politique suffisamment fort lors de la COP 21 en décembre pour assurer la réalisation des quatre conditions

(1) *Aexia Leseur et Vivian Dépoues, CDC Climat-recherche, 4 juillet 2015*

indiquées et, entraîner réellement l'ensemble de ces parties prenantes sur ces nouvelles trajectoires de développement.

IV. L'INCERTITUDE CONCERNANT LA PÉRIODE 2015-2020

A. L'INSUFFISANTE AMBITION

La question des efforts supplémentaires de réduction d'émissions d'ici à 2020, c'est-à-dire avant que n'entre en vigueur le futur accord, ne trouve aucune réponse concrète.

Le fossé entre la croissance actuelle des émissions mondiales, qui conduit vers un réchauffement compris entre 3° C et 4° C, et la trajectoire qu'il faudrait retrouver, a été évalué à 10 milliards de tonnes d'équivalent-CO₂ par les Nations unies.

B. L'AMENDEMENT DE DOHA

1. La volonté d'assurer la continuité du protocole de Kyoto

Pour l'avant 2020, que les parties au protocole de Kyoto sont invitées à ratifier et mettre en œuvre l'amendement de Doha, c'est-à-dire la ratification pour une seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto.

Le Conseil de l'Union européenne a approuvé le 26 janvier 2015 l'amendement de Doha au protocole de Kyoto et demandé l'accord du Parlement pour adopter une décision permettant sa ratification.

Le protocole de Kyoto à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) définit les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 55 pays industrialisés et l'Union européenne pour la première période d'engagement (2008-2012).

Lors de la conférence sur le climat de Doha en décembre 2012, les 192 parties au protocole de Kyoto ont adopté un amendement qui établit une deuxième période d'engagement (2013-2020) et fixe l'année 2015 comme échéance pour l'élaboration d'un cadre pour un accord mondial à mettre en œuvre à compter de 2020.

Le Protocole de Kyoto, seul instrument contraignant au titre duquel les pays industrialisés prennent des engagements quantitatifs en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, y a ainsi été amendé afin qu'il puisse demeurer en place sans rupture :

- les gouvernements ont décidé de fixer la durée de la deuxième période d'engagement à huit ans, prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2013 ;

- les exigences juridiques autorisant la continuité sans rupture du Protocole ont été arrêtées et les règles de comptabilisation utiles de l'instrument ont été préservées ;

- les pays qui renouvellent leurs engagements au titre du Protocole de Kyoto ont décidé de réviser à la hausse d'ici 2014 leurs obligations en matière de réduction des émissions ;

- les mécanismes de marché du Protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme pour un développement propre, l'application conjointe et l'échange international des droits d'émission, se poursuivront ;

- l'accès à ces mécanismes se maintient sans discontinuité pour tous les pays industrialisés ayant accepté d'établir de nouveaux objectifs pour la deuxième période d'engagement.

Cet amendement entrera en vigueur une fois que les trois quarts des 192 parties l'auront ratifié.

La conférence de Lima en décembre 2014 a été la dernière conférence sur le climat, intermédiaire entre celle de Durban, où le mandat de négocier un accord global d'ici à 2015 a été décidé, et Paris où l'accord global doit être adopté en décembre 2015.

En ce qui concerne la France, la loi autorisant la ratification de l'amendement de Doha a été publiée au Journal officiel du 1^{er} janvier 2015. En novembre 2013, la Commission européenne avait invité les États membres à achever le processus de ratification avant février 2015.

2. Le mauvais signal donné par la Pologne

Le Président polonais a opposé, le mardi 25 octobre 2015, son veto à l'amendement prolongeant jusqu'en 2020 le protocole de Kyoto, destiné à lutter contre les gaz à effet de serre.

Le chef de l'État a refusé la ratification de l'accord international de Doha, qui « *imposait à la Pologne des engagements légaux concernant les émissions de gaz à effet de serre* ».

Selon le Président polonais, cet accord « *influe sur le fonctionnement de l'économie et génère des coûts sociaux* », si bien que son acceptation aurait dû être précédée d'une analyse détaillée, ce qui n'a pas été cas lors de travaux parlementaires, puisque « *ses effets ont pas été suffisamment bien explicités* ».

Ce veto est assurément un mauvais signal donné peu avant le sommet sur le climat COP 21 à Paris.

Le protocole de Kyoto, adopté en 1997 et entré en vigueur en 2005, contraignait les pays développés à une baisse moyenne de 5% de leurs émissions durant la période 2008-2012, par rapport à 1990.

Son fonctionnement a été prolongé par l'accord de Doha, qui engage l'Union européenne, l'Australie et une dizaine d'autres pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020.

La Pologne, bénéficiaire de larges quotas de CO₂ du fait de son statut de pays en développement, pouvait ainsi revendre ses « droits à polluer ».

La situation économique de ce pays de 38 millions d'habitants, membre de l'Union européenne depuis 2004, s'est nettement améliorée ces dernières années. Cependant, la Pologne continue de produire 90% de son électricité à partir du charbon, richesse nationale à laquelle elle n'est pas prête de renoncer, malgré ses effets polluants. ⁽¹⁾

(1) « Climat : la Pologne ne veut pas d'une prolongation du Protocole de Kyoto », *Les Echos*, 27 octobre 2015

DEUXIÈME PARTIE

LES ENJEUX DE LA CONFÉRENCE CLIMATIQUE DE PARIS : D'IMMENSES DÉFIS À RELEVER

I. L'IMPORTANCE D'UN TRAITÉ JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT

A. LE PROJET DE TEXTE ACTUELLEMENT SUR LA TABLE

Le projet de texte qui servira de base à la discussion est celui qui a été adopté lors de la pré-COP, qui s'est tenue à Bonn du 20 au 23 octobre dernier. Si les 195 États membres de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) sont finalement parvenus à dégager une base de discussion pour Paris, c'est au terme de discussions difficiles et intenses.

Le document qui en a résulté est insatisfaisant. « *Le texte n'est pas celui que j'avais espéré pour le début de la conférence de Paris* », a convenu M^{me} Laurence Tubiana, ambassadrice française chargée des négociations sur le changement climatique. Encore beaucoup de travail reste à réaliser pour transformer ce texte en accord juridique. Les positions ont certes été clarifiées sur quelques points, comme le suivi des engagements nationaux de réduction des gaz à effet de serre, mais « *beaucoup reste encore à faire* ». Le texte, ramené de 80 à 51 pages, présente en effet encore trop d'options qui laissent peu de place à des compromis et demeure à ce stade illisible, avec à chaque article des options et une multitude de crochets, même s'il a le mérite de reprendre la position de l'Union européenne dans ses options.

Qualifié d'inacceptable par une partie de la société civile qui n'y retrouve pas ses fondamentaux, il est rejeté par les pays en développement, qui le jugent déséquilibré et n'y reconnaissent pas l'équité recherchée, en raison notamment du manque de financement. De plus, l'énergie est la grande absente puisque le projet d'accord n'évoque pas les perspectives énergétiques, en particulier ne figure pas la mise en cause des énergies fossiles, jugées responsables de 80 % des émissions de CO₂ actuelles. De même, il n'y a pas de perspectives chiffrées de développement des énergies renouvelables.

À titre d'exemple, l'article 3, consacré aux politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre, propose jusqu'à 16 options dans certains paragraphes. L'article 2, qui porte sur la définition de l'objet de l'accord, offre un vaste champ des possibles sur la hausse maximale de la température mondiale : inférieure à 2 °C, inférieure à 1,5 °C, nettement inférieure à 2 °C, inférieure à 2 ou 1,5 °C, inférieure le plus possible à 2 °C... À ces formulations diverses correspond une réalité climatique bien concrète. Quelques heures avant la fin des travaux des 1 500 négociateurs de la CCNUCC, un mouvement de protestation s'est organisé dans le World Conference Center pour rappeler qu'une

augmentation de 1,5 °C était déjà la ligne rouge pour les pays les plus vulnérables, notamment pour les États insulaires fragilisés par la montée des eaux.

« *La bonne nouvelle, c'est que ce texte est équilibré et ambitieux* », a jugé la secrétaire exécutive de la Convention ⁽¹⁾. « *La mauvaise nouvelle, c'est qu'il n'est pas aussi concis ni aussi clair qu'il l'était en début de semaine* ». Cette version arrêtée au 23 octobre est l'ultime étape d'un éprouvant travail d'extension et de réduction débuté en février.

Le bloc des 133 pays en développement, associés à la Chine, qui composent le G77, a rejeté ce texte en le jugeant « *extrêmement déséquilibré* » ⁽²⁾. « *Il ignore toutes les propositions de nos pays en développement. La lutte contre le réchauffement suppose des financements, des transferts de technologie, des renforcements de compétences* » ⁽³⁾.

Cette polarisation renvoie à un débat récurrent de la CCNUCC, autour de la responsabilité historique qui échoit aux pays industrialisés du Nord, émetteurs de gaz à effet de serre depuis plus longtemps que les nations en développement.

Les délégués ont désormais un support pour négocier à Paris, et une échéance, celle du 1^{er} décembre, au lendemain de l'ouverture de la Conférence par les chefs d'État et de Gouvernement.

B. LA VOLONTÉ D'UN TRAITÉ QUI SOIT JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT

C'est la première fois que tous les pays du monde sont supposés se retrouver au sein d'un accord de portée contraignante organisant concrètement la lutte contre le changement climatique. La « plate-forme de Durban pour une action renforcée » (COP 17) avait tracé la feuille de route vers Paris, avec la constitution d'un groupe de travail ad hoc début 2012 pour élaborer un accord ayant force juridique et englobant tous les pays du monde, au plus tard en 2015 pour une entrée en vigueur en 2020. Les parties s'y sont fixées comme objectif de parvenir en 2015 à « *un protocole, un autre instrument légal ou une solution concertée ayant une force légale* », laissant toutefois en suspens la nature exacte du futur accord de Paris.

En droit international, un accord juridiquement contraignant prime et s'impose sur les lois nationales des pays qui l'ont ratifié ; il peut être accompagné d'un mécanisme de contrôle du respect des engagements. À l'inverse, un accord non-contraignant est un simple engagement politique sans valeur juridique, comme cela est le cas, par exemple, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

(1) Mme Christiana Figueres

(2) Mme Nozipho Mxakato-Diseko, porte-parole du G77

(3) M. Gurdial Singh Nijar, délégué du malaisien s'exprimant au nom d'un sous-ensemble du G77

La difficulté à obtenir un accord juridiquement contraignant lors de la COP est double : d'une part, les parties sont réticentes à prendre des engagements fermes, d'autre part un tel accord nécessite en général par une procédure de ratification longue et risquée politiquement (par exemple, aux États-Unis, les traités doivent être ratifiés par le Sénat à la majorité des deux-tiers).

Ainsi, à moins de trois semaines de la COP 21, le Secrétaire d'État des États-Unis ⁽¹⁾ américain a indiqué que l'accord de Paris « *ne sera certainement pas un traité. Il n'y aura pas d'objectifs de réduction [des émissions de gaz à effet de serre] juridiquement contraignants, comme cela avait été le cas à Kyoto* ».

En réaction, le Président de la République a indiqué que l'accord attendu à Paris pour contenir le réchauffement sous le seuil des 2 °C sera « *contraignant ou il n'y aura pas d'accord* ». Le futur Président de la COP 21 ⁽²⁾ a quant-à-lui souligné que l' « *on peut discuter de la nature juridique de l'accord (...) en revanche, le fait qu'un certain nombre de dispositions doivent avoir un effet pratique est une évidence.* »

Ce débat renvoie à une double interrogation, tant la forme juridique que sur le niveau de contraintes de l'accord qu'espèrent sceller à Paris les 195 pays de la CCNUCC.

Des engagements valent surtout s'ils sont légalement contraignants. En l'espèce, un accord juridiquement contraignant n'est pas nécessairement synonyme d'objectifs contraignants. Il faut aussi que les objectifs de chaque État (contenus dans leur INDCs ⁽³⁾), ou encore les engagements de transfert d'argent des pays riches vers les pays pauvres, le soient.

Si certains le souhaitent et d'autres le redoutent, un accord contraignant ferait sans aucun doute de la COP 21 un véritable succès en terme de lutte contre le changement climatique.

C. LE CARACTÈRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT DU TRAITÉ : UNE CONDITION MINIMALE, MAIS NON SUFFISANTE

Le fait que le futur « accord de Paris » prenne la forme d'un traité juridiquement contraignant est une condition minimale, mais non suffisante, comme l'a montré l'expérience du Protocole de Kyoto.

Le protocole de Kyoto, qui n'a jamais été ratifié par les États-Unis et dont le Canada s'est retiré faute de pouvoir honorer ses promesses, a été adopté en 1997 et entré en vigueur en 2005. Il imposait pour la première fois des réductions d'émissions aux pays développés et prévoyait un mécanisme

(1) John Kerry, entretien au *Financial Times*, jeudi 12 novembre 2015

(2) Le Ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius

(3) Cf Deuxième partie, II

d' » *observance* » susceptible d'infliger des sanctions aux pays ne respectant pas leurs engagements.

Les 55 pays signataires du protocole de Kyoto s'étaient engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de 5,2 % sur la période 2008-2012, par rapport à 1990. Au final l'objectif est loin d'avoir été atteint puisqu'il s'est soldé par 34% d'augmentation au niveau mondial, démontrant que même la coercition légale n'est pas un gage de réussite. En 2012, l'amendement de Doha a prolongé le protocole de Kyoto. Il prévoit pour les pays engagés une réduction moyenne de 18% de leurs émissions par rapport à 1990, pour la période 2013-2020.

À l'issue de la conférence de Paris, les pays devront signer un accord contraignant visant à maintenir le réchauffement global de la planète sous les 2°C d'ici à 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. Pour atteindre cet objectif, ils doivent planifier une transition énergétique vers des énergies non émettrices de CO₂, surtout éoliennes et solaires. Il s'agit d'un défi économique et technologique, pour les pays développés comme pour les pays émergents.

Quelles décisions ont été adoptées depuis la première COP ?

Si Rio en 1992 a jeté les bases des négociations internationales sur le climat, le Protocole de Kyoto de 1997 en est la pièce maîtresse. Mais compte tenu de sa durée limitée dans le temps (2012) et de la responsabilité grandissante des pays émergents dans le rejet des émissions mondiales de gaz à effet de serre, la conférence de Bali en 2007 a décidé d'un processus de négociation pour l'obtention d'un nouvel accord international sur le climat, processus toujours en cours et qui désormais devra aboutir en 2015, puisque l'ensemble de la communauté internationale a décidé de s'entendre à cette date sur un nouvel accord international ayant force juridique et devant être mis en œuvre au plus tard en 2020.

1992 - Conférence de Rio

La Convention cadre des Nations-unies sur les changements climatiques (CCNUCC) reconnaît l'existence des changements climatiques et la responsabilité humaine dans ce phénomène. Elle impose aux pays industrialisés le primat de la responsabilité pour lutter contre ceux-ci et fixe un objectif ultime : la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui ne met pas en danger le climat mondial. Universelle, elle est aujourd'hui ratifiée par 194 pays et l'Union européenne.

1997 (COP 3) : Protocole de Kyoto

Pour la première fois, 37 pays développés et en transition s'engagent sur des objectifs contraignants de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre pour atteindre une réduction globale de ces émissions de 5,2% entre 2008 et 2012 par rapport à 1990. 193 pays ont depuis ratifié le protocole, qui est entré en vigueur en 2005. Les États-Unis, seul pays développé à ne pas avoir depuis ratifié le Protocole, n'est donc pas soumis à des objectifs de réduction pour la première période d'engagement du Protocole qui expirera fin 2012.

.../...

.../...

2001 (COP 7) : Accords de Marrakech

Si dans le Protocole de Kyoto les objectifs de réduction à atteindre sont bien définis (-5,2%), les moyens pour y parvenir le sont moins : les accords de Bonn et Marrakech en définissent les règles en précisant les questions liées aux obligations des pays développés (fixation et principes) et en consacrant également une large part aux aides à apporter aux pays en développement. Ils ouvrent la voix au processus de ratification du Protocole par les pays, en vue de son entrée en vigueur.

2005 (COP 11 CMP 1) : Entrée en vigueur du Protocole de Kyoto

Puisque 55 pays ont ratifié le traité et que tous les pays l'ayant ratifié émettent au total au moins 55 % des émissions de CO₂ de 1990, l'entrée en vigueur du Protocole est effective et signifie qu'à partir du 16 février 2005 :

- 1) 30 pays industrialisés sont légalement tenus d'atteindre leurs objectifs quantitatifs de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre.
- 2) Le marché international du commerce de carbone devient une réalité légale et pratique.
- 3) Le Mécanisme de Développement Propre (MDP) passe d'une phase de mise œuvre précoce à une complète opérationnalisation. Le MDP encourage les investissements dans les projets qui limitent les émissions dans les pays en développement tout en promouvant le développement durable.
- 4) Le Fond d'adaptation du Protocole, établi en 2001 assiste les pays en développement à faire face aux effets négatifs des changements climatiques.

2007 (COP 13 CMP 3) : le Plan d'action de Bali

Le Plan d'action de Bali constitue la décision qui a ouvert officiellement les négociations post 2012, en vue de l'adoption d'un nouvel accord international d'ici fin 2009 pour donner une suite à la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Les Parties ont décidé d'un processus de négociation post-2012 et se sont mises d'accord sur une liste (non limitative) des sujets à aborder dans le cadre de cette négociation. Ils sont au nombre de cinq : mise en place d'une « vision partagée sur la coopération à long terme » permettant d'atteindre l'objectif ultime de la Convention ; modalités relatives à la réduction des émissions des pays développés et des pays en développement (vérification, rôle de la forêt, approches sectorielles, etc.) ; adaptation ; technologie ; financement.

2008 (COP 14 CMP 4) : Conférence de Poznan.

Afin d'anticiper et motiver un accord ambitieux à Copenhague, les 27 pays de l'Union européenne sous présidence française s'entendent sur les moyens de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 20% en 2020 par rapport à 1990. (Paquet Énergie Climat).

2009 (COP 15 CMP 5) : Accord de Copenhague

L'accord de Copenhague est un texte sans précédent qui rassemble des orientations à l'échelle planétaire sur le traitement du changement climatique en particulier sur la réduction

.../...

.../...

des émissions et les financements pour les pays en développement pour les prochaines décennies.

Texte de 3 pages entériné par les leaders mondiaux, il a permis d'obtenir des résultats sur 10 éléments concrets, qui n'avaient jamais pu être obtenus auparavant, notamment la limitation du réchauffement climatique à 2° C et un effort financier inédit des pays développés de 30 milliards de dollars sur 2010-2012, porté à 100 milliards de dollars par an en 2020.

2010 (COP 16 CMP 6) : Accords de Cancun

Les accords de Cancun consolident dans le système onusien les éléments esquissés par l'Accord de Copenhague et permettent la poursuite sur une base équilibrée des discussions dans les groupes de travail sous la Convention Climat et sous le protocole de Kyoto, pour se diriger à terme vers un accord juridiquement contraignant. Ils actent notamment :

- la hausse de la température mondiale doit être maintenue en dessous de 2 degrés Celsius ;
- un processus sera lancé pour renforcer la transparence des actions entreprises ;
- le financement des 100 milliards de dollars US par an d'ici à 2020 par les pays industrialisés et lancement d'un Fonds vert pour le climat ;
- le renforcement de l'action pour l'adaptation ;
- un mécanisme « REDD + » est lancé pour réduire les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement ;
- le renforcement de développement et du transfert des technologies des pays riches vers les pays en développement.

2011 (COP 14 CMP 4) : Accords de Durban

La conférence de Durban a décidé du lancement d'un processus (« Plate-forme de Durban ») devant mener à l'adoption d'un accord universel en 2015 (ADP). Le paquet de décisions de Durban comprend les principaux éléments suivants :

- lancement d'un processus chargé de travailler à un « protocole, à un instrument juridique ou à un résultat ayant force de loi » qui sera applicable à toutes les Parties à la Convention Climat de l'ONU. Le nouvel instrument devra être adopté en 2015 et mis en œuvre à partir de 2020 ;
- lancement d'un plan de travail pour identifier des options pour combler le « fossé d'ambition » entre les promesses des pays actuels de réduction des émissions pour 2020 et l'objectif de maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C ;
- une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto débutera à partir du 1^{er} janvier 2013 et ce pour une durée de huit ans ;
- le lancement effectif du Fonds vert ;

.../...

.../...

- la publication tous les 2 ans des inventaires d'émissions des pays en développement.

Ces engagements sur l'avenir ont été possible grâce à la stratégie et l'opiniâtreté des États membres de l'Union qui ont joué un rôle moteur : les propositions initiales de l'Union ont formé la base du compromis trouvé à Durban.

2012 (COP 15 CMP 5) : Accords de Doha

La conférence de Doha a réussi à garantir la poursuite du Protocole de Kyoto et à poser les jalons du futur accord à obtenir en 2015. Les principales décisions en sont :

- la mise en œuvre de la seconde période d'engagement du protocole de Kyoto de 2013 à 2020 avec de nouvelles règles de fonctionnement plus vertueuses notamment sur l'utilisation et le report des crédits carbone ;
- l'adoption d'un programme de travail pour les travaux de la plate-forme de Durban ;
- le programme de travail sur le financement à long terme ;
- le lancement d'un processus visant à réexaminer l'objectif de 2°C afin de relancer le niveau d'ambition.

2013 (COP 19 CMP 9) / Varsovie

La conférence de Varsovie avait pour objectif la mise en œuvre des décisions prises lors des Cop précédentes et début des négociations pour le texte de l'accord 2015.

2014 (COP 20 CMP 10) / Lima

La conférence de Lima visait la livraison des premiers éléments de l'accord de 2015.

SOURCE : Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

D. LA QUESTION DE LA PÉRIODE 2015-2020

La période 2015-2020 a été définie par les scientifiques comme une période cruciale pour changer de cap afin de rester en deçà des 2°C d'élévation de température du globe, seuil d'impacts majeurs des changements climatiques.

Or, les accords qui seront signés à Paris ne porteront que sur la période post-2020. Alors que les émissions mondiales doivent atteindre un pic avant 2020, la dynamique actuelle le place autour de 2030. Quant au budget carbone disponible, c'est-à-dire la quantité globale de gaz à effet de serre qui peut être émise d'ici à la fin du siècle sans dépasser les 2 °C, il sera épuisé dès 2040.

Il faut donc davantage mettre l'accent sur la période 2015-2020, comme l'a indiqué le futur Président de la COP 21. « *Au-delà des chiffres, ma conviction est que l'issue de la COP 21 dépendra en effet de mesures concrètes. La COP 21 porte sur l'après-2020, alors que l'opinion publique mondiale a déjà des attentes pour la période 2015-2020. Toute inaction au cours de ces cinq ans rendrait l'obstacle plus difficile encore à franchir par la suite. Nous devons donc*

développer un programme particulier pour cette période. Chaque État, y compris chaque État africain ou chaque État insulaire, devra trouver son compte dans l'accord de la COP 21. Ainsi, un réseau mondial d'avertissement des catastrophes pourrait être créé. Rien de tel n'existe encore. Aux Philippines, la semaine dernière, j'ai constaté que des dégâts humains et matériels auraient pu être en partie évités si un tel système avait fonctionné, permettant par exemple de prévenir la population par des messages sur des téléphones mobiles. Voilà un apport possible de la COP 21, qui devra déboucher sur un texte, mais aussi sur des actions concrètes »⁽¹⁾.

« Il va donc falloir à la fois trouver cet accord d'ensemble mais être suffisamment concret pour que les gouvernements se disent que cela vaut le coup et qu'il faut avancer dans ce sens. Et non pas pour dans cinquante ans : avec la COP 21 notre accord doit porter sur la période d'après 2020. Mais plus on commence vite, plus, évidemment, les conséquences concrètes sont positives. Nous avons donc tout un travail à faire sur la période 2015-2020, il ne faudrait pas que les gouvernants et l'opinion publique, qui joue un rôle très important, se disent : « on nous dit des choses qui sont pour dans très longtemps ». Il faut à la fois avoir la vision longue mais aussi montrer le cheminement et avoir aussi l'aspect plus court »⁽²⁾.

(1) Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, devant les commissions des affaires étrangères, des affaires européennes et du développement durable de l'Assemblée nationale (Paris, 03/03/2015).

(2) Intervention de M. Laurent Fabius à la Fondation Jean Jaurès (10 avril 2015).

II. LA NÉCESSITÉ DE RELEVER LE NIVEAU DE L'AMBITION S'AGISSANT DE L'ATTÉNUATION

A. L'IMPORTANCE DE PARVENIR UNE AUGMENTATION MAXIMALE DE 2°C

1. Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

a. La méthode de travail

En 2014 le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a parachevé son cinquième rapport d'évaluation, qui se divise en trois parties (éléments scientifiques, conséquences, adaptation et vulnérabilité, et atténuation du changement climatique) dont sont responsables ses trois groupes de travail, ainsi qu'un rapport de synthèse.

À la différence des rapports précédents, le cinquième rapport d'évaluation met davantage l'accent sur l'évaluation des aspects socio-économiques du changement climatique et ses répercussions sur le développement durable, ainsi que sur les aspects régionaux, la gestion des risques et l'établissement d'un cadre d'intervention fondé sur des mesures d'adaptation et d'atténuation.

Le cinquième rapport d'évaluation du GIEC, dont les travaux de rédaction ont commencé en 2010, comprend trois volumes et un rapport de synthèse remis en octobre 2014.

Le premier volume traite des éléments scientifiques des changements climatiques. Il fait le constat des nombreux changements climatiques observés par rapport au climat passé : une élévation de la température, l'augmentation du niveau de la mer, l'augmentation de la température de l'océan... L'influence humaine sur le changement climatique est par ailleurs clairement établie.

Le deuxième volume évoque les impacts, les vulnérabilités et l'adaptation face au changement climatique. Il présente en détail les incidences des changements climatiques à ce jour dans les différents secteurs et milieux, les risques à venir dus à l'évolution du climat et les possibilités d'interventions efficaces pour réduire ces risques.

Le troisième volume confirme la nécessité d'agir sans tarder et d'aller au-delà des politiques déjà engagées. Il décrit les différentes options permettant de respecter la limite d'un réchauffement global de deux degrés maximum pour contenir les effets du dérèglement climatique. Par ailleurs, ce volume crée un lien entre les enjeux climatiques et les autres enjeux de développement économiques et sociaux, afin de porter une réflexion sur les bénéfices d'une politique globale.

La rédaction du rapport a été faite de façon à garantir la qualité et l'indépendance du travail scientifique. À cet effet, le GIEC est composé de trois groupes de travail spécialisés :

- le Groupe 1 traite des aspects scientifiques de l'évolution du climatique ;
- le Groupe 2 s'occupe des impacts du changement climatique, de la vulnérabilité des territoires et des sociétés, de l'adaptation ;
- le Groupe 3 est en charge de l'atténuation du changement climatique.

35 experts travaillant en France ont été sélectionnés par les bureaux des trois groupes de travail du GIEC. La publication des volumes ont nécessité plusieurs étapes de préparation. Au total, 831 experts ont collaboré à leur rédaction (contre 559 pour le quatrième rapport et seulement 97 pour le premier rapport, adopté en 1990). Les groupes 2 et 3, traitant des impacts du changement climatique et des politiques d'atténuation, comptent désormais plus de scientifiques que le groupe 1, chargé des bases physiques du climat.

Pour cette cinquième édition, le bureau du GIEC a reçu plus de 3000 propositions des pays membres. C'est nettement plus que pour le précédent exercice : 2000 candidatures pour le rapport 2007. Cet afflux de candidatures a permis de rajeunir et de renouveler les experts : 60 % collaboraient avec le GIEC pour la première fois. Les femmes (25%) et les pays en développement (30%) étaient aussi mieux représentés. Le taux d'auteurs français (environ 4%) est identique à celui du rapport précédent.

b. Les conclusions

i. Les éléments scientifiques

Le réchauffement du système climatique est sans équivoque et, depuis les années 1950, beaucoup de changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, le niveau des mers s'est élevé et les concentrations des gaz à effet de serre ont augmenté.

Chacune des trois dernières décennies a été successivement plus chaude à la surface de la Terre que toutes les décennies précédentes depuis 1850. Les années 1983 à 2012 constituent probablement la période de 30 ans la plus chaude qu'ait connue l'hémisphère Nord depuis 1 400 ans (degré de confiance moyen).

Le réchauffement océanique constitue l'essentiel de l'augmentation de la quantité d'énergie emmagasinée au sein du système climatique et représente plus de 90 % de l'énergie accumulée entre 1971 et 2010 (degré de confiance élevé). Il est quasiment certain que l'océan superficiel (jusqu'à 700 m de profondeur) s'est réchauffé entre 1971 et 2010, et ce dernier s'est probablement réchauffé entre les années 1870 et 1971.

Au cours des deux dernières décennies, la masse des calottes glaciaires du Groenland et de l'Antarctique a diminué, les glaciers de presque toutes les régions du globe ont continué à se réduire et l'étendue de la banquise arctique et celle du manteau neigeux de l'hémisphère Nord au printemps ont continué à diminuer (degré de confiance élevé).

Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, le rythme d'élévation du niveau moyen des mers est supérieur au rythme moyen des deux derniers millénaires (degré de confiance élevé). Entre 1901 et 2010, le niveau moyen des mers à l'échelle du globe s'est élevé de 0,19 m [de 0,17 à 0,21 m].

Les concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone, de méthane et de protoxyde d'azote ont augmenté pour atteindre des niveaux sans précédent depuis au moins 800 000 ans. La concentration du dioxyde de carbone a augmenté de 40 % depuis l'époque préindustrielle. Cette augmentation s'explique en premier lieu par l'utilisation de combustibles fossiles et en second lieu par le bilan des émissions dues aux changements d'utilisation des sols.

L'océan a absorbé environ 30 % des émissions anthropiques de dioxyde de carbone, ce qui a entraîné une acidification de ses eaux.

ii. Compréhension du système climatique et de ses récentes évolutions

L'influence de l'homme sur le système climatique est clairement établie, et ce, sur la base des données concernant l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le forçage radiatif positif, le réchauffement observé et la compréhension du système climatique.

Depuis la publication du quatrième Rapport d'évaluation, les modèles climatiques ont progressé. Les modèles reproduisent les structures spatiales et tendances de température en surface observées à l'échelle des continents sur de nombreuses décennies, y compris le réchauffement relativement rapide observé depuis le milieu du XX^{ème} siècle et le refroidissement suivant immédiatement les éruptions volcaniques majeures (degré de confiance élevé).

Effectuées à partir d'observations et de modèles, les études des changements de température, des rétroactions climatiques et des changements que subit le bilan énergétique de la Terre apportent des éléments fiables concernant l'amplitude du réchauffement de la planète en réponse au forçage passé et futur.

On détecte l'influence des activités humaines dans le réchauffement de l'atmosphère et de l'océan, dans les changements du cycle global de l'eau, dans le recul des neiges et des glaces, dans l'élévation du niveau moyen mondial des mers et dans la modification de certains extrêmes climatiques. On a gagné en certitude à ce sujet depuis le quatrième rapport d'évaluation. Il est extrêmement probable que l'influence de l'homme est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XX^{ème} siècle.

iii. Changements climatiques prévus à l'échelle mondiale et régionale

De nouvelles émissions de gaz à effet de serre impliqueront une poursuite du réchauffement et des changements affectant toutes les composantes du système climatique. Pour limiter le changement climatique, il faudra réduire notablement et durablement les émissions de gaz à effet de serre.

À la fin du XXI^{ème} siècle, l'augmentation de la température à la surface du globe sera probablement supérieure à 1,5 °C par rapport à l'époque allant de 1850 à 1900. Il est probable qu'elle dépassera 2 °C. Dans quasiment tous les scénarios envisagés, le réchauffement se poursuivra après 2100. Il continuera à présenter une variabilité interannuelle à décennale et ne sera pas uniforme d'une région à l'autre.

Les changements concernant le cycle mondial de l'eau en réponse au réchauffement au cours du XXI^{ème} siècle ne seront pas uniformes. Le contraste des précipitations entre régions humides et régions sèches ainsi qu'entre saisons humides et saisons sèches augmentera, bien qu'il puisse exister des exceptions régionales.

À l'échelle mondiale, l'océan continuera à se réchauffer au cours du XXI^{ème} siècle. De la chaleur sera absorbée à la surface et pénétrera jusqu'à l'océan profond, perturbant la circulation océanique.

Il est très probable qu'au cours du XXI^{ème} siècle, l'étendue et l'épaisseur de la banquise arctique continueront à diminuer, de même que l'étendue du manteau neigeux de l'hémisphère Nord au printemps, au fur et à mesure de l'augmentation de la température moyenne à la surface du globe. À l'échelle mondiale, les glaciers continueront de perdre de leur volume.

Le niveau moyen mondial des mers continuera à s'élever au cours du XXI^{ème} siècle. Selon tous les scénarios, il est très probable que cette élévation se produira à un rythme plus rapide que celui observé entre 1971 et 2010, en raison du réchauffement accru de l'océan et de l'augmentation de perte de masse des glaciers et des calottes glaciaires.

Le changement climatique affectera les processus liés au cycle du carbone d'une manière qui amplifiera l'accroissement du CO₂ atmosphérique (degré de confiance élevé). Le phénomène d'acidification de l'océan augmentera, puisque celui-ci continuera de piéger du carbone.

Le cumul des émissions de CO₂ détermine dans une large mesure la moyenne mondiale du réchauffement en surface vers la fin du XXI^{ème} siècle et au-delà. La plupart des caractéristiques du changement climatique persisteront pendant de nombreux siècles même si les émissions de CO₂ sont arrêtées. L'inertie du changement climatique est considérable, de l'ordre de plusieurs siècles, et elle est due aux émissions de CO₂ passées, actuelles et futures.

2. Le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)

a. L'objectif de neutralité carbone à l'échelle de la planète

Publié le 19 novembre 2014 à l'approche de la Conférence de Lima, ce rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) affirme que la neutralité carbone dans le monde doit être atteinte d'ici la seconde moitié du siècle et donne des pistes pour ne pas franchir le seuil des 2 °C d'augmentation. Les émissions totales de gaz à effet de serre (CO₂ et autres GES) doivent diminuer pour atteindre une valeur nette de zéro en 2100.

L'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions pourrait se creuser d'ici à 2030, mais les modèles de développement à faible émission de carbone offrent des opportunités pour l'avenir.

Afin de maintenir la hausse des températures en dessous des 2 °C et parer aux conséquences les plus graves du changement climatique, l'objectif de la neutralité carbone à l'échelle de la planète doit être atteint d'ici la seconde moitié du siècle, selon le rapport du PNUE. Cela permettrait également de ne pas dépasser la quantité maximum de dioxyde de carbone (CO₂) qui peut être émise dans l'atmosphère tout en maintenant l'augmentation de la température moyenne de la planète en deçà du maximum de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

En cas de dépassement de cette quantité maximum de CO₂, appelée « budget carbone mondial » et estimée à tout juste 1 000 gigatonnes d'équivalent CO₂ (GT éq-CO₂) entre aujourd'hui et 2100, le risque d'impacts graves, étendus et, dans certains cas, irréversibles des changements climatiques augmenterait.

Le rapport 2014 du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, auquel ont participé 38 scientifiques renommés issus de 22 groupes de recherche dans 14 pays, est le cinquième d'une série de rapports destinés à évaluer si les engagements pris par les pays permettent de réaliser l'objectif fixé par la communauté internationale de maintenir le réchauffement global moyen en deçà de 2 °C. Sa publication intervient à quelques jours de l'ouverture de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques à Lima, au Pérou.

S'appuyant sur les conclusions du cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le rapport 2014 du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions dévoile des mesures pouvant permettre de ne pas franchir le seuil des 2 °C, telles que le pic des émissions au cours des dix prochaines années, la réduction de moitié des émissions totales de gaz à effet de serre d'ici 2050 et la neutralité carbone suivie de zéro émission nette de GES au cours de la seconde moitié du XXI^{ème} siècle.

« L'augmentation des températures est proportionnelle à l'accumulation dans l'atmosphère des gaz à effet de serre (GES) à longue durée de vie, notamment le CO₂. En prenant des mesures supplémentaires maintenant, nous pourrions éviter d'avoir à recourir plus tard à des mesures plus radicales pour réaliser l'objectif de 2 °C d'augmentation maximum », a déclaré le Sous-secrétaire général des Nations Unies et Directeur exécutif du PNUE ⁽¹⁾.

« En cas de statu quo, c'est-à-dire en l'absence de progrès significatifs en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques climatiques mondiales, les émissions de gaz à effet de serre pourraient atteindre 87 GT éq-CO₂ en 2050, un chiffre bien au-delà du seuil de sécurité.

Les pays se préoccupent de plus en plus de savoir quels objectifs ils doivent se fixer, de manière réaliste, pour 2025, 2030 et au-delà afin de maintenir l'augmentation des températures mondiales sous le seuil des 2 °C. Ce cinquième rapport du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions souligne qu'il faudra parvenir à la neutralité carbone et, à terme, à une situation de zéro émission nette (aussi appelée « neutralité climatique ») afin que le cumul des émissions restantes puisse être complètement absorbé par les ressources naturelles de la planète comme les forêts et les sols.

Les Objectifs de développement durable font apparaître les nombreuses synergies existant entre les objectifs de développement, d'une part, et les objectifs d'atténuation des changements climatiques, d'autre part. Intégrer ces derniers aux politiques de développement aidera les pays à construire les infrastructures écologiques (faible consommation d'énergie et faibles émissions de carbone) du futur, ainsi qu'à réaliser des changements réellement pertinents du point de vue du développement durable ».

Afin d'éviter de dépasser le budget, l'objectif de neutralité carbone devra être atteint entre 2055 et 2070, ce qui signifie que les émissions annuelles anthropogéniques nettes de CO₂ devront être complètement éliminées d'ici là. Zéro émission nette signifie que les émissions de CO₂ restantes doivent être compensées en retirant un même volume de CO₂ de l'atmosphère (émissions « négatives »), afin que le rejet net d'émissions dues aux activités humaines soit égal à zéro.

Si l'on prend en compte les gaz à effet de serre autres que le CO₂ (méthane, protoxyde d'azote et hydrofluorocarbures), le total des émissions mondiales de gaz à effet de serre doit atteindre une valeur nette de zéro entre 2080 et 2100.

« La négociation d'un accord mondial sur le climat ne doit pas être gouvernée par les émotions et les caprices politiques. Un tel accord doit être guidé par la science et les faits. Ce rapport est une analyse technique extrêmement

(1) M. Achim Steiner

lucide des émissions mondiales, qui évalue les engagements des pays et leurs actions à l'aune des données scientifiques disponibles.

Malheureusement, pour le moment, le monde ne va pas dans la bonne direction. Cependant, avec l'intensification de la dynamique générale en faveur d'une action climatique à l'échelle de la planète, nous avons l'occasion de combler l'écart des émissions et de rester en deçà des limites au-delà desquelles, si l'on en croit les scientifiques, nous ne pourrions plus éviter les conséquences les plus dramatiques du changement climatique »⁽¹⁾.

Depuis 1990, les émissions mondiales de gaz à effet de serre ont augmenté de plus de 45 %. Pour espérer rester en dessous du seuil des 2 °C, ces émissions doivent diminuer d'environ 15 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2010 et d'au moins 50 % d'ici à 2050 pour atteindre l'objectif de zéro émission nette de GES.

Les précédents rapports sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions ont mis l'accent sur les bonnes pratiques dans différents secteurs, et leur capacité à stimuler l'activité économique et le développement, tout en réduisant les émissions.

En 2014, le rapport a également examiné comment les objectifs internationaux en matière de développement et les politiques correspondantes à échelle nationale peuvent avoir de nombreux impacts positifs, comme l'atténuation des changements climatiques, en ciblant notamment l'efficacité énergétique.

b. Comblent l'écart

S'agissant de l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, il définit l'écart comme la différence entre les niveaux d'émissions en 2025 et 2030 si les objectifs climatiques fixés sont atteints et les niveaux attendus ces mêmes années même en cas de respect des engagements des pays.

Les scientifiques estiment que l'écart entre les besoins et les réductions effectives pourrait atteindre 10 GT éq-CO₂ en 2020 et 17 GT éq-CO₂ en 2030. En cas de *statu quo* (68 GT éq-CO₂ d'émissions), cet écart pourrait même atteindre 26 GT éq-CO₂.

Bien que cet écart ne se réduise pas, le rapport estime qu'il serait possible de le combler si les opportunités de réduction des émissions mondiales étaient pleinement exploitées. Ainsi, le potentiel de réduction des émissions à l'échéance 2030 (par rapport à un niveau inchangé d'émissions) est estimé à environ 29 Gt éq-CO₂ (comparé au scénario du *statu quo*). Il est donc encore possible de combler l'écart.

(1) Andrew Steer, PDG du World Resources Institute

c. Les conséquences financières d'une action tardive

Le report de l'intensification des efforts jusqu'à 2020 permettrait de réaliser des économies à court terme sur le coût des mesures d'atténuation, mais entraînerait des coûts bien plus élevés à plus long terme avec notamment :

- des taux plus élevés de réduction des émissions mondiales à moyen terme ;

- une dépendance accrue vis-à-vis des infrastructures à forte intensité de carbone ;

- une obligation à moyen terme d'utiliser toutes les technologies d'atténuation disponibles ;

- des mesures d'atténuation plus coûteuses à court et moyen terme, et une plus grande probabilité de troubles économiques ;

- l'obligation d'obtenir des émissions nettes négatives ;

- la probabilité plus élevée de dépasser le seuil des 2 °C, avec comme corollaire une augmentation substantielle des coûts et des difficultés liés à l'adaptation.

d. L'efficacité énergétique pour l'après-2015

L'efficacité énergétique permet non seulement de réduire les émissions de gaz à effet de serre, voire de les supprimer, mais elle contribue également à augmenter la productivité et la durabilité en favorisant les économies d'énergie et en soutenant le développement social grâce à la création d'emplois et à l'amélioration de la sécurité énergétique.

Par exemple, on estime qu'entre 2015 et 2030, les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique à l'échelle de la planète pourraient réduire les émissions annuelles d'au moins 2,5 à 3,3 Gt éq-CO₂.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, l'utilisation efficace des carburants et de l'électricité pourrait permettre d'économiser 6,8 Gt éq-CO₂, tandis que l'amélioration de l'efficacité de la production d'énergie et la substitution des combustibles fossiles pourrait permettre de réaliser une économie supplémentaire de 0,3 Gt éq-CO₂ d'ici à 2030.

Certains pays ainsi que d'autres acteurs mettent d'ores et déjà en œuvre des politiques favorisant à la fois le développement durable et l'atténuation du changement climatique. Environ la moitié des pays ont adopté des politiques nationales visant à encourager une utilisation plus efficace de l'énergie dans les bâtiments.

De même, près de la moitié des pays mettent en œuvre des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique des appareils électroménagers et de l'éclairage. D'autres politiques et mesures nationales encouragent la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, la réduction de la demande en transport et le passage à d'autres modes de transport, la réduction des émissions liées à la production industrielle et le développement d'une agriculture durable.

Les discussions sur les futurs Objectifs de développement durable montrent que de nombreux liens existent entre les objectifs de développement et les objectifs d'atténuation des changements climatiques. Par exemple, la mise en œuvre effective des mesures nécessaires à l'élimination de la pauvreté énergétique, à l'accès universel à des sources d'énergie propres et à la multiplication par deux de l'efficacité énergétique contribuerait de manière significative à la réalisation des objectifs mondiaux en matière climatique.

B. LES CONTRIBUTIONS NATIONALES : ÉTAT DES LIEUX

Les 193 pays se sont engagés, à Varsovie en 2013, à afficher leur ambition climatique pour la période post-2020 « *bien en amont* » de la conférence Paris climat de décembre 2015. Au regard de la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2°C, les objectifs des pays pour l'atténuation pour la période post-2020 constituent un enjeu fondamental.

Cette approche repose sur des engagements volontaires, les fameux INDCs (Intended Nationally Determined Contributions), associés à un système de suivi appelé crédibiliser les engagements. Elle permet des efforts d'intensité différente.

À la différence du protocole de Kyoto, où il y avait un engagement simple sur le niveau d'émissions totales, les pays mettent sur la table des objectifs, des programmes et des instruments variés (taxe, système de permis d'émissions, subventions financées par les revenus de la taxe, normes d'émission, programme spécifiques en efficacité énergétique, renouvelables, mobilité durable, etc).

Description sélective des INDCs soumises à la CCNUCC (part GES 2011)		
Afrique du Sud	1%	Niveaux d'émissions GES en 2025 et 2030 entre 398 et 614 MtCO ₂ eq.
Argentine	1%	Réduction inconditionnelle de 15% de GES à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 30% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Albanie	0,01%	Réduction de 11,5% de CO ₂ à 2030 par rapport au scénario BAU 11,5%.
Algérie	0,37%	Réduction inconditionnelle de 7% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 22% à 2030 par rapport au scénario BAU.

Australie	1,3%	Réduction de 26% à 28% de GES à 2030 par rapport à 2005.
Bénin	0,06%	Objectif inconditionnel de séquestration de 163 MtCO ₂ e de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O entre 2020 et 2030. Objectif conditionnel de réduction de 120 MtCO ₂ e entre 2020 et 2030.
Brésil	3,1%	Réduction de 37% des émissions de GES d'ici 2025 par rapport à 2005. Réduction indicative de 43% d'ici 2030 par rapport à 2005.
Canada	1,8%	Réduction de 30% de GES à 2030 par rapport à 2005.
Chine	22,3%	Pic d'émission de CO ₂ au plus tard en 2030, part d'énergie primaire non-fossile à 20% en 2030, -60% à -65% en intensité carbone (CO ₂ par unité de PIB) d'ici 2030 par rapport à 2005, augmenter le stock forestier de 4,5 milliards de mètres cubes d'ici à 2030 par rapport à 2005
Colombie	0,5%	Réduction inconditionnelle de 20% de GES à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 30% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Comores	0,001%	Réduction conditionnelle de 84% à 2030 par rapport à un scénario BAU.
Corée	1,4%	Réduction de 37% de GES à 2030 par rapport au scénario BAU.
Côte d'Ivoire	0,13%	Réduction inconditionnelle de 28% de GES à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 36% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Djibouti	0,002%	Réduction inconditionnelle de 40% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 60% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Etats-Unis	13,4%	Réduction de 26% à 28% de GES à 2025 par rapport à 2005.
Ethiopie	0,3%	Réduction de 64% de GES à 2030 par rapport au scénario BAU
Gabon	0,015%	Réduction de 50% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2025 par rapport au scénario BAU.
Grenade	0,004%	Réduction conditionnelle de 30% de CO ₂ /CH ₄ à 2025 par rapport à 2010.
Guinée Equatoriale	0,05%	Réduction conditionnelle de 20% des émissions à 2030 par rapport à 2010.
Iles Marshall	0,0000 1%	Réduction de 32% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2025 par rapport à 2010.
Inde	5%	Réduction conditionnelle d'intensité d'émissions (GES par unité de PIB) de 33% à 35% d'ici 2030 par rapport à 2005, objectif d'au moins 40% capacité électrique installée à partir d'énergies non-fossiles, augmentation du puits de carbone de 2,5 à 3 GtCO ₂ e d'ici 2030.
Indonésie	4,5%	Réduction inconditionnelle de 29% des émissions à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 41% des émissions à 2030 par rapport au scénario BAU.

Japon	2,5%	Réduction de 26% de GES à 2030 par rapport à 2013.
Jordanie	0,05%	Réduction inconditionnelle de 1,5% « maximum » de GES à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 14% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Kenya	0,1%	Réduction conditionnelle de 30% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2030 par rapport au scénario BAU.
ARY Macédoine	0,03%	Réduction de 30% à 36% de CO ₂ à 2030 par rapport au scénario BAU.
Maroc	0,19%	Réduction inconditionnelle de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O de 13% à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 32% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Mauritanie	0,02%	Réduction inconditionnelle de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O de 2,7% à 2030 par rapport au scénario BAU. Réduction conditionnelle de 22,3% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Mexique	1,6%	Réduction inconditionnelle de 25% de GES et de carbone suie à 2030 par rapport au scénario BAU. Pic d'émissions prévu à 2026. Réduction conditionnelle de 40% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Mongolie	0,12%	Réduction conditionnelle de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O de 14% à 2030 par rapport au scénario BAU.
Norvège	0,06%	Réduction de 40% de GES à 2030 par rapport à 1990.
Nouvelle Zélande	0,1%	Réduction de 30% des émissions de GES en 2030 par rapport à 2005.
République Dominicain e	0,06%	Réduction conditionnelle de 25% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2030 par rapport à 2010.
RD Congo	0,7%	Réduction conditionnelle de 17% de CO ₂ /CH ₄ /N ₂ O à 2030 par rapport au scénario BAU.
Russie	4,8%	Réduction de 25% à 30% de GES à 2030 par rapport à 1990.
Serbie	-0,02%	Réduction de 9,8% de GES à 2030 par rapport à 1990.
Singapour	0,1%	Réduction de 36% de l'intensité d'émissions en 2030 par rapport à 2005. Utilisation de mécanismes de marché.
Suisse	0,1%	Réduction de 50% de GES à 2030 par rapport à 1990, dont au moins 30% domestique.
Tunisie	0,06%	Réduction inconditionnelle de 13% d'intensité d'émissions (GES par unité de PIB) d'ici 2030 par rapport à 2010. Réduction conditionnelle de 41% d'intensité d'émissions d'ici 2030 par rapport à 2010.
Turquie	0,8%	Réduction conditionnelle de 21% de GES en 2030 par rapport au scénario BAU.
UE-28	9,3%	Réduction d'au moins 40% de GES à 2030 par rapport à 1990.
Total	86,4%	

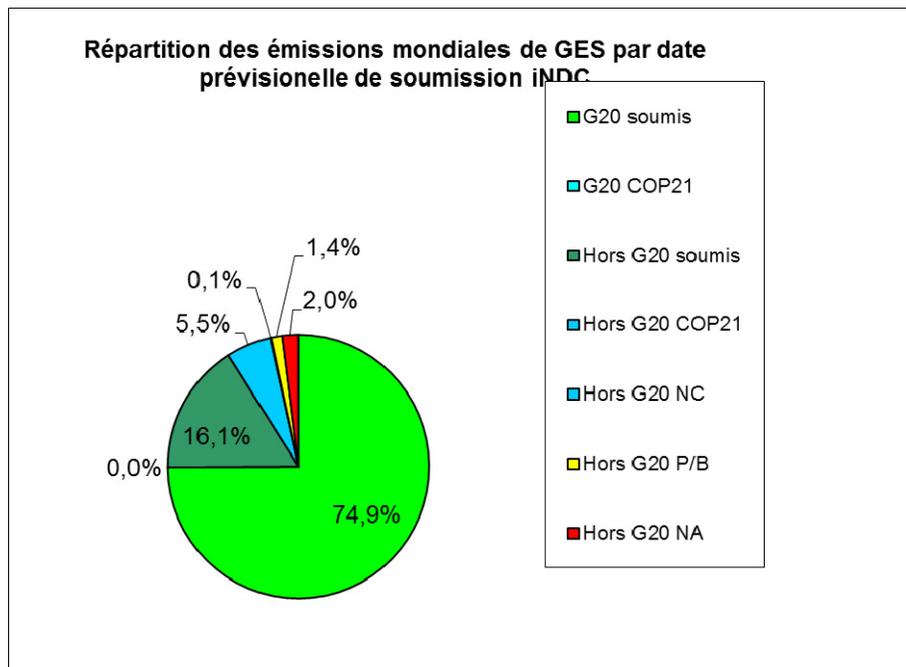
Au total, 161 pays (dont les 28 de l'Union européenne) représentant environ 91 % des émissions mondiales de 2011 ont soumis leur CPDN à la CCNUCC, dont l'intégralité des pays développés.

Jusqu'à une vingtaine de pays représentant environ 5,5% des émissions mondiales de 2011 pourraient soumettre leur contribution d'ici la COP 21.

En part des émissions GES 2011, avec usage des sols	Total	pays G20		Pays hors G20	
CPDN soumise à la CCNUCC	91,0%	74,9%	Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée, États-Unis, Inde, Indonésie, Japon, Mexique, Russie, Turquie, UE	13,9%	Éthiopie, Gabon, Maroc, Norvège, Nouvelle Zélande, Serbie, Singapour, Suisse, ...
CPDN prévue post-01/10 & pour COP 21 :	5,5%	0,0%	-	5,5%	Angola, Bahrein, Brunei, Iran, Nigeria, Palau, Qatar, El Salvador...
Échéance non connue	0,14%	0,0%	-	0,14%	Palau, Sainte Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Timor Oriental, Yémen...
Problème ou blocage	1,4%	0,0%	-	1,4%	Cuba, Libye, Népal, Nicaragua, Venezuela
Absence d'information	2,0%	0,0%		2,0%	~6 pays
TOTAL	100%	74,9%		25,1%	

Près d'une dizaine de pays représentant moins de 2% des émissions mondiales pourraient ne pas présenter de contributions d'ici la COP 21, notamment à cause d'un défaut de capacité important, de problèmes internes, ou par choix politique (Venezuela, Nicaragua).

Au final, les pays ayant soumis leur contribution d'ici Paris devraient représenter 95% des émissions mondiales de 2011, voire plus.



C. L'OBJECTIF DES 2°C N'EST PAS TENU

Le 30 octobre dernier, soit un mois jour pour jour avant l'ouverture du 21^{ème} sommet sur le climat, les Nations unies ont annoncé que les engagements des 146 pays qui totalisent 86 % des émissions de gaz à effet de serre de la planète devraient permettre de limiter à 2,7 °C la hausse moyenne de la température d'ici à la fin du siècle.

Cette prévision a été effectuée par l'Agence internationale de l'énergie à partir de 119 contributions⁽¹⁾, dont une pour les 28 membres de l'Union européenne, reçues avant le 1^{er} octobre. À noter que les projets de dix pays, déposés en retard, n'ont pas été pris en compte dans cette estimation.

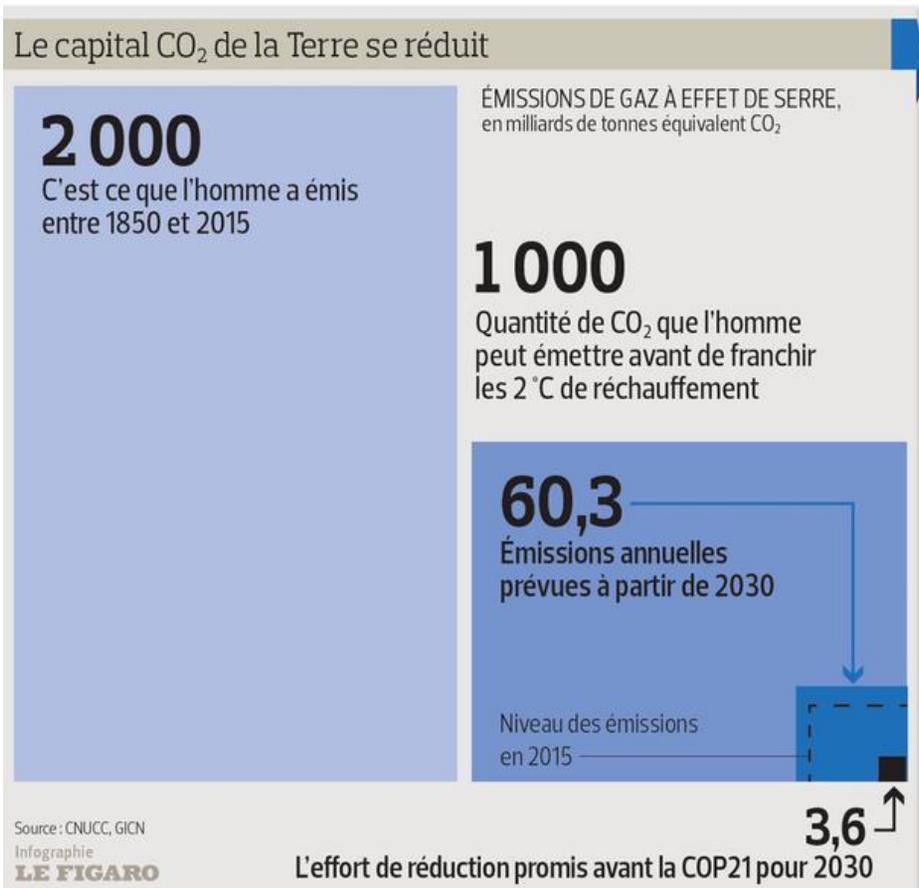
Or, une hausse moyenne de 2,7 °C, c'est bien plus que les seuils de 1,5 °C à 2 °C évoqués dans la dernière version du texte qui servira de base aux négociations.

La secrétaire exécutive de la CCNUCC⁽²⁾ a estimé à cet égard que « l'ambition de limiter la hausse de la température à 2,7 °C en 2100 n'est pas suffisante mais se situe beaucoup plus bas que les 4 °C, 5 °C, voire plus, de réchauffement projetés par beaucoup avant les INDCs. Il faut engager des changements structurels et radicaux, notamment pour passer vers une énergie

(1) appelées INDCs (Intended Nationally Determined Contributions)

(2) Mme Christiana Figueres

« décarbonée » dans les transports et l'aérien. Or ces changements doivent être engagés avant 2020 si on veut y arriver à l'horizon 2050. »



Les INDCs permettront de limiter de 3,6 Gt (milliards de tonnes) par an les émissions de CO₂ en 2030, par rapport aux seuils émis s'il n'y avait pas eu d'engagements. Elles seront alors de 56,7 Gt en 2030, contre quelque 40 Gt en l'an 2000. L'inversion de tendance ne sera pas encore engagée. Des efforts supplémentaires restent indispensables.

Le GIEC a calculé qu'il ne fallait pas émettre plus de 1.000 gigatonnes de CO₂ pour avoir de bonnes chances de respecter l'objectif des 2°C. Cela constitue le « budget carbone » de l'Humanité. Avec les engagements actuels, 72 à 75% de ce « budget » auront été consommés en 2030. Selon les projections de l'ONU, les émissions cumulées atteindraient environ 540 gigatonnes en 2025 et 748 gigatonnes en 2030.

D. LE DYNAMISME DE L'ACCORD

Selon les modèles, le projet actuel d'accord conduirait à une limitation du réchauffement autour de 3°C en 2030, ce qui est largement insuffisant. L'accord devra donc être suffisamment dynamique pour permettre des ajustements visant à rehausser l'ambition, de façon à rejoindre l'objectif collectif des 2°C. Il s'agit d'un enjeu important pour la COP 21 : comment structurer un accord dynamique capable d'ajustements et d'évolution pour rehausser l'ambition progressivement ?

Le futur Président de la COP 21 l'a souligné : *« l'un des problèmes qui va se poser et qui est à la fois un problème de présentation et de fond, c'est qu'il existe un risque que la somme des engagements nationaux qui seront annoncés avant la COP 21, à travers ces « INDCs », ne soit pas suffisante pour respecter l'objectif des deux degrés. C'est ce que nous disent les spécialistes, nous verrons bien mais les premières contributions laissent effectivement à penser, si on prend la simple addition des « INDCs », que l'on serait au-dessus de deux degrés. Cela ne veut pas dire du tout que la COP 21 serait inutile, c'est même le contraire. Cela signifie néanmoins que la COP 21 ne sera pas simplement un point d'aboutissement de quelque chose mais un point de départ d'autre chose. Il faudra donc prévoir, c'est l'un des sujets dont il faudra discuter dans les semaines qui viennent, des mécanismes : certains parlent de clauses de révision régulière des objectifs nationaux, d'autres de la fixation par les pays d'objectifs nationaux pour 2050, ou encore d'un objectif collectif de long terme plus précis que la limite des deux degrés. D'autres parlent également de la « neutralité carbone » à tel ou tel moment ou d'un objectif très ambitieux d'énergie propre »*⁽¹⁾.

L'idée d'un accord révisable, portée notamment par la France, a reçu, le 2 novembre 2015, l'aval de la Chine, plus gros émetteur mondial de gaz à effet de serre et voix forte dans le concert des nations en développement. La visite du Président de la République française en Chine s'est conclue par une déclaration commune pointant l'importance d'intégrer à l'accord de Paris un mécanisme de révision, tous les cinq ans⁽²⁾.

E. UNE CLARIFICATION SOUHAITABLE

Le processus des engagements nationaux a été décidé à la conférence de Varsovie, en 2013, consacrant le principe d'une négociation internationale dite *« bottom up »*, dans laquelle chaque État décide seul de ce qu'il considère être sa part équitable de l'effort mondial. Suite à la conférence de Varsovie, chaque pays doit communiquer à la communauté internationale son plan de lutte contre le changement climatique pour la période après 2020.

Les INDCs qui en résultent sont des documents dans lesquels les pays s'engagent, sur la base du volontariat, à réduire leurs émissions de gaz à effet de

(1) Intervention de M. Laurent Fabius à la Fondation Jean Jaurès (10 avril 2015)

(2) Cf troisième partie

serre. Si cette démarche nouvelle a permis d'impliquer un maximum de pays, la libre formulation de ces vœux rend leur comparaison et leur interprétation extrêmement délicates.

Or, il est nécessaire de pouvoir mesurer leur influence concrète sur l'élévation de la température moyenne à la surface du globe. Actuellement, à titre d'exemple, les pays peuvent choisir de n'y mentionner que du dioxyde de carbone, ou d'y inclure les autres gaz à effet de serre (méthane, protoxyde d'azote, ozone, etc.).

Il est donc urgent de définir un cadre commun et clair concernant les informations que les pays fournissent dans ces contributions. C'est un point essentiel pour pouvoir comparer et évaluer ces communications, et pour juger si elles sont équitables et suffisantes pour contenir le réchauffement en deçà de de 2°C. La fixation de règles internationales sur les informations à fournir par chaque pays permettrait d'éviter de laisser reposer le processus climatique sur la seule bonne volonté des pays.

III. L'INDISPENSABLE GARANTIE DU CONTRÔLE ET DE LA TRANSPARENCE

L'accord de Paris devra aussi permettre le contrôle et la transparence des initiatives nationales et de leur agrégation. Le projet de texte manque à cet égard de contrainte et d'ambition.

Depuis la conférence de Copenhague, en 2009, le processus de négociation s'appuie non plus sur la contrainte, mais sur le volontariat : chaque État décide lui-même de ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre (système dit « bottom-up » qui a succédé au principe dit du « top-down »).

Les déclarations des pays (INDCs) ne sont donc pas contraignantes. Aucun mécanisme de sanction n'y est par exemple prévu pour viser les pays qui ne respecteraient pas leurs promesses.

À défaut de sanctions – comme il en existe au Conseil de sécurité de l'ONU ou à l'Organisation mondiale du commerce, qui dispose d'un organe de règlement des différends –, les pays mettront à profit l'état des lieux prévu tous les cinq ans pour juger de leur sincérité respective à lutter contre le réchauffement climatique. « *Ce mécanisme de suivi de la bonne application des accords existe déjà dans la convention d'Aarhus sur l'accès aux informations environnementales, par exemple. Cela assure une certaine vigilance* », indique un juriste⁽¹⁾. »

Il est néanmoins souhaitable que des méthodes de comparaison et de suivi des INDCs soient mises au point. Les engagements volontaires pourront alors être reformulés de telle sorte à ce qu'ils puissent être comparés. Les vérifications par une instance internationale, que les pays émergents sont réticents à accepter, seraient également bienvenues. Des moyens adéquats devront également y être consacrés.

Sinon, le risque est donc réel que l'accord qui sera issu de la COP 21 ne serve plus qu'à collecter les contributions de chacun, sans fixer de niveau d'ambition : il faut l'éviter. Ce d'autant qu'à ce jour, l'objectif des 2°C est loin d'être tenu...

(1) M. Laurent Neyret

Les méthodes d'évaluation et de suivi des politiques nationales de lutte contre le réchauffement climatique suite à la Conférence de Cancún

La Conférence de Cancún a marqué une rupture intervenue avec celle de Kyoto, s'agissant des modalités de définition des principes d'un futur accord mondial. Un futur accord mondial contre le changement climatique peut ainsi désormais suivre deux logiques de construction différentes :

- la formule dite « *top down* » du Protocole de Kyoto : le choix historiquement opéré par les participants de la COP en 1997 consistait à répartir le fardeau mondial de la lutte contre le changement climatique entre les pays signataires en leur imposant des objectifs quantifiés de baisse des émissions de GES de 1990 à 2008 (2012 dans le cas du Protocole) et légalement engageants. L'avantage était de déterminer une feuille de route cohérente afin d'atteindre les objectifs de la CCNUCC. Mais une telle répartition des émissions n'est aujourd'hui plus de mise dans une gouvernance mondiale où chaque pays reste libre de ses actions. Elle serait d'autant plus difficile à mettre en place que les États-Unis sont formellement opposés à cette solution, qui a cependant la préférence de l'Union européenne. Par ailleurs, cette gouvernance dite « *contraignante* » est un demi-succès : le marché carbone entre États prévu par le Protocole pour garantir le respect des quotas d'émission est resté embryonnaire et insuffisamment coercitif. Il n'a pas empêché certains signataires comme le Canada de s'affranchir de leurs obligations et n'a donc pas réussi à réduire efficacement les émissions mondiales de GES ;

- la formule dite « *bottom up* » de l'accord politique élaboré à Copenhague : elle consiste à ne pas imposer d'objectifs déterminés par une logique extérieure aux États, mais au contraire à parier sur leur capacité à prendre des engagements volontaires suffisamment ambitieux. Ces derniers doivent moduler de leur propre initiative les efforts d'atténuation des émissions de GES qu'ils proposent afin de préserver l'équilibre climatique mondial. Le rôle de la communauté internationale consiste à communiquer à l'ensemble des nations l'ampleur des efforts à fournir en fonction de l'objectif mondial au vu des efforts envisagés par les Parties et des résultats scientifiques les plus récents, afin que chaque pays modifie de lui-même ses engagements.

En prenant note des objectifs proposés par les différents pays, le compromis signé à Cancún confirme semble définir la logique de la coopération mondiale climatique qui sera suivie dans les prochaines années. Au-delà des précisions qu'il reste à apporter aux mécanismes institués à Cancún, il convient cependant rendre l'accord plus efficace dans sa mise en œuvre comme dans ses objectifs à Durban.

L'accord pourrait être complété par :

- un objectif mondial de réduction d'ici à 2050, une convergence à terme des émissions nationales par habitant et une date situant le pic d'émissions mondiales ;
- une gouvernance efficace de la CCNUCC ;
- la mise en place d'un retour d'information rapide, auprès de la communauté internationale et de tous les pays, des conséquences probables sur le climat des engagements retenus ;
- la mise en place d'instruments économiques efficaces. À défaut d'aboutir à un prix unique mondial du carbone, il sera notamment nécessaire de réfléchir à la mise en place d'instruments de marché performants afin de permettre des échanges de quotas et de diminuer le coût de la lutte contre le changement climatique.

Source : Rapport d'information n°3960 de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, novembre 2011.

IV. VEILLER À L'ADAPTATION DES PAYS LES PLUS VULNÉRABLES AUX DÉRÈGLEMENTS CLIMATIQUES

L'accord issu de la COP 21 devra également veiller à l'adaptation des pays les plus vulnérables aux dérèglements climatiques. Il n'est pas envisageable sans financements dédiés.

La question des financements nord-sud reste et restera un élément central des négociations. L'adaptation des plus vulnérables aux dérèglements climatiques et le soutien de modèles de développement sobres en carbone dans les pays en développement ne sont pas envisageables sans financements prévisibles, croissants et pérennes.

C'est pour répondre à ces besoins que les pays développés se sont engagés, lors du sommet de Copenhague fin 2009, à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Depuis, le Fonds Vert - le premier fonds multilatéral pour lutter contre les changements climatiques – a vu le jour.

Le compromis de Lima a acté sa capitalisation initiale à hauteur de 10 milliards de dollars pour la période 2015-2018, mais il devra être abondé bien davantage.

Les pays développés n'ont que partiellement tenu leurs engagements financiers et les budgets publics engagés sont très limités, souvent variables d'une année sur l'autre.

Le 5 novembre 2015, le conseil d'administration du Fonds vert a toutefois validé la participation du fonds, pour 168 millions de dollars, à huit projets d'atténuation et d'adaptation aux effets du réchauffement climatique au Bangladesh, aux Fidji, au Malawi, aux Maldives, au Pérou, au Sénégal, en Afrique de l'Est et dans la zone Caraïbe. « *En allant à la COP 21, les pays en développement savent qu'ils peuvent compter sur le Fonds vert comme partenaire financier* », s'est félicitée la directrice générale de l'institution ⁽¹⁾. Il reste à espérer que ce premier signal fort soit le début d'une longue série.

(1) Mme Héla Cheikhrouhou

V. LE BESOIN D'UN FINANCEMENT SUFFISANT ET PÉRENNE

Si le Fonds vert a connu quelques avancées, en revanche, il n'y a guère eu d'avancée significative sur la feuille de route qui permettra d'atteindre l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, comme les pays développés s'y sont engagés en 2009.

Or, si le projet de texte reprend bien cet objectif, il n'indique rien, ni quant à la façon d'y parvenir, ni sur la nature même de ces financements. Il ne détermine pas non plus clairement la part de cet argent qui sera destiné à financer l'adaptation. Il ne s'agit pas de comptabiliser tout et n'importe quoi au nom du climat (par exemple les financements engagés au titre de l'APD et « relabellisés » ensuite) : des règles claires et des garde-fous doivent être posés sur les financements publics et privés comptabilisés au nom du climat.

A. L'ESTIMATION DE L'OCDE

La France et le Pérou ont demandé à l'OCDE de faire un travail de méthodologie et de recensement de l'état actuel des financements.

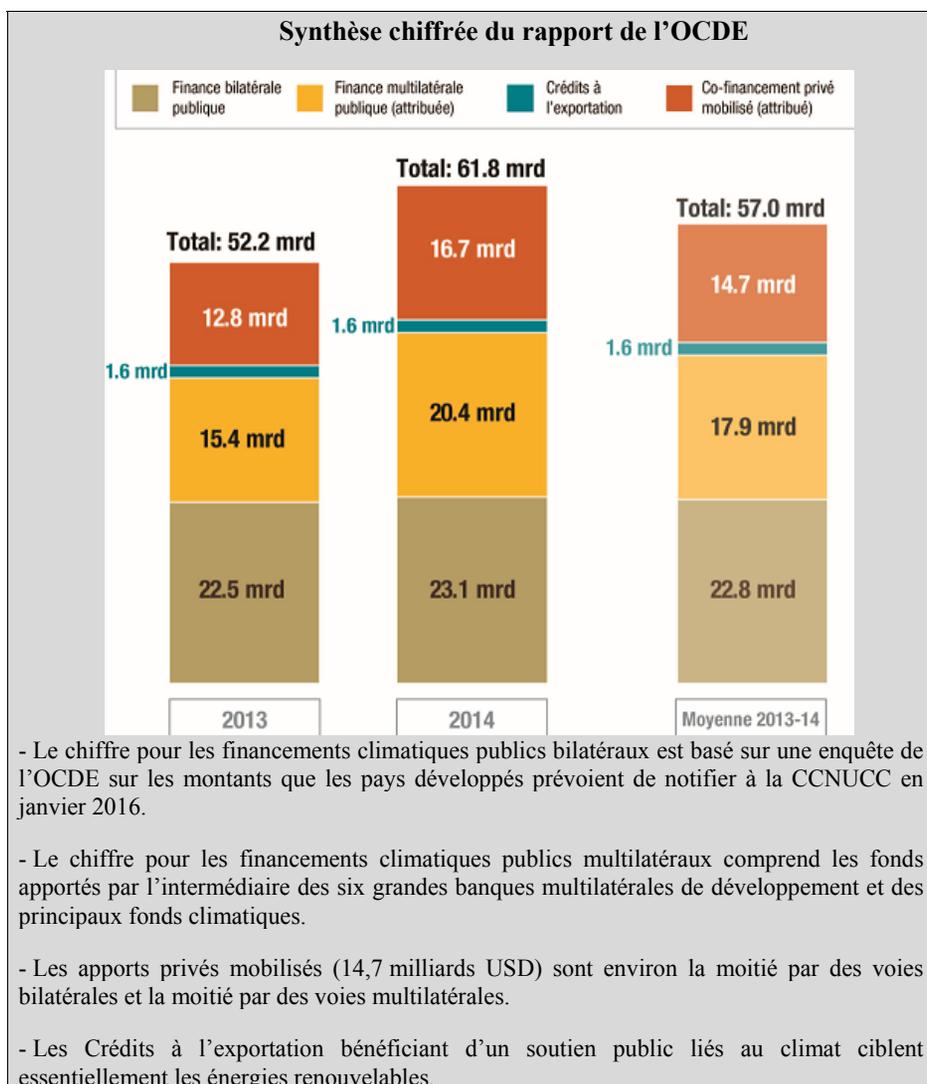
Publié début octobre à Lima, ce rapport de l'OCDE chiffre à 61,8 milliards de dollars l'ensemble des flux Nord-Sud collectés en 2014 pour le climat. Les contributions annoncées en 2015 par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, l'implication du secteur privé, des banques de développement (qui ont promis un effort supplémentaire de 15 milliards de dollars par an) et du Fonds vert pour le climat devraient combler la part manquante pour atteindre les 100 milliards, assurent les pays donateurs.

Les financements publics et privés mobilisés par les pays développés à l'appui d'actions climatiques dans les pays en développement ont atteint 62 milliards de dollars en 2014 contre 52 milliards de dollars en 2013, soit en moyenne 57 milliards de dollars par an au cours de la période 2013-14, selon cette étude de l'OCDE réalisée en collaboration avec la Climate Policy Initiative (CPI) et intitulée « *Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal* ».

Le rapport présente ainsi une estimation globale préliminaire des financements climatiques publics et privés mobilisés en 2013 et 2014. Il propose une représentation des apports de financements, établie sur la base des données communiquées spécialement par les pays et les institutions financières. Les financements en rapport avec des projets liés au charbon ne sont pas pris en compte. L'estimation de l'OCDE comprend les fonds publics fournis par les gouvernements des pays donateurs par le biais de différents instruments et institutions, y compris les prêts non assortis de conditions de faveur. Elle englobe aussi les financements privés de projets liés au climat qui ont été directement

mobilisés par des interventions financières publiques des pays développés. Il y a une reconnaissance du rôle important joué par le renforcement des capacités, les interventions de politique publique et la mise en place de conditions favorables, même si les interpréter en termes quantitatifs représente un véritable défi.

Les financements publics bilatéraux et multilatéraux confondus ont représenté plus de 70 % des apports durant la période 2013-14, tandis que les financements privés mobilisés ont représenté plus de 25 % et les crédits à l'exportation, la part restante. Plus de trois quarts du total estimé des financements climatiques ont soutenu des activités d'atténuation, un sixième environ a été consacré à l'adaptation et une faible proportion a appuyé les deux objectifs.



B. L'ÉTAT DES LIEUX À L'OUVERTURE DE LA COP 21

La réunion ministérielle sur la « finance climat » organisée par la France et le Pérou le 9 octobre à Lima dans le cadre des assemblées de la Banque Mondiale et du FMI, a réuni environ 50 ministres des finances et 20 présidents d'institutions financières internationales pour discuter des progrès et perspectives sur la finance climat en vue de la COP 21.

Cette rencontre a permis de faire le point sur l'état de la mobilisation des financements par rapport à l'objectif des 100 milliards de dollars en 2020, de tracer des perspectives de montée en puissance des financements vers ces 100 milliards, mais aussi d'aborder la question de la mobilisation plus large des flux financiers nécessaires pour la transition bas carbone et résiliente et d'évoquer les actions déjà entreprises par les pays en développement.

Cette réunion ministérielle a été un succès en termes de participation, de tonalité, d'annonces et de retentissement extérieur. À l'exception notable de la Chine, de l'Inde, de l'Arabie saoudite et de la Bolivie, les interventions des pays en développement (Brésil, Afrique du Sud) ont été dans leur ensemble positives, alors même qu'ils considéraient le nouveau texte de négociations paru quelques jours comme insuffisant du point de vue des financements.

Au final, il semble probable que l'estimation faite par l'OCDE serve de référence, et que les messages encourageants envoyés par plusieurs grands bailleurs aident à faciliter le dialogue.

Plusieurs pays (européens) et banques de développement ont annoncé de nouveaux financements :

- France : hausse des financements climat de 3Mds (actuellement à 5Mds par an) en 2020 ; augmentation des subventions annuelles pour l'adaptation de 370M euros ;

- Allemagne : doublement de ses financements climat entre 2014 et 2020 ;

- Royaume-Uni : doublement de ses financements climat entre 2014 et 2020, soit 5,8Mds £ cumulés sur la période 2016-2021 ;

- Pays-Bas : augmentation de ses financements climat de 100M€ en 2014 (à 440M€) et de 100M€ en 2016 (à 550M€) ;

- Luxembourg : ses financements climat cumulés atteindront 120 M € sur la période 2014-2020

- Commission Européenne : intention de plus que doubler ses subventions climat sur le budget UE d'ici 2020 pour atteindre en moyenne 2Mds euros par an ;

- Suède : intention de doubler ses efforts bilatéraux sur le climat entre 2015 et 2016 ;

- Groupe Banque Mondiale : augmentation d'un tiers de ses financements climat annuels d'ici 2020 (la part climat passerait de 21% à 28% du total) ; soit toutes choses égales par ailleurs une mobilisation de 16Mds USD annuels de finance publique, ce qui entrainerait avec l'effet de levier actuel 13Mds USD de financement privés à cet horizon ;

- Banque Asiatique de Développement : plus que doublement de ses financements climat à 6Mds USD par an en 2020, dont 4Mds USD pour l'atténuation et 2Mds pour l'adaptation ;

- Banque Africaine de Développement : triplement de ses financements climat à presque 5Mds USD par an en 2020 ;

- BERD : augmentation de ses financements climat/environnement de 25% à 40% par an à 2020, soit 20Mds sur les 5 prochaines années, contre 20Mds USD sur les 10 dernières ;

- BEI : augmentation de ses financements climat de 25% à 35% par an en 2020.

C'est la question financière qui a fait échouer la Conférence de Copenhague. Elle sera déterminante pour la réussite de la Conférence de Paris.

TROISIÈME PARTIE L'UNION EUROPÉENNE AU CŒUR DU PROCESSUS DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES RELATIVES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

I. LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE AU REGARD DE LA COP 21

A. LE MANDAT DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA COP 21

1. Le contenu du mandat approuvé par les ministres de l'Environnement des Vingt-huit le 18 septembre 2015

Le Conseil de l'Union européenne souligne, en préambule, l'importance cruciale de la conférence de Paris de 2015, qui doit marquer une étape historique pour renforcer l'action collective mondiale et accélérer le passage de la planète à une société produisant peu de carbone et résiliente au changement climatique.

a. Urgence et nécessité d'une action mondiale

Le Conseil de l'Union européenne PREND NOTE avec préoccupation des conclusions figurant dans le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ; INSISTE sur le fait que le réchauffement climatique ne fait aucun doute et qu'il est extrêmement probable que l'influence de l'homme est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XX^{ème} siècle.

Il SOULIGNE que, selon les récentes conclusions du GIEC, pour maintenir le cap sur l'objectif des 2°C, il est indispensable que les émissions mondiales de gaz à effet de serre atteignent leur point culminant au plus tard en 2020, qu'elles soient réduites, d'ici 2050, d'au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990[1] et qu'elles soient ramenées à un niveau proche de zéro ou inférieur en 2100 ; SE FÉLICITE à cet égard de la déclaration faite par les dirigeants lors du sommet du G7 en juin 2015, et INSISTE pour que toutes les parties adoptent des mesures susceptibles de susciter des transformations afin que se dessine une vision à long terme d'une neutralité climatique mondiale et durable et d'une résilience au changement climatique dans la seconde moitié de ce siècle ; RAPPELLE que, dans le cadre des réductions à réaliser, selon le GIEC, collectivement par les pays développés, l'objectif de l'UE est de diminuer les émissions de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

b. Résultats de la conférence de Paris

Le Conseil de l'Union européenne SOULIGNE qu'il importe d'adopter lors de la conférence de Paris : i) un accord juridiquement contraignant ambitieux et durable dans le cadre de la CCNUCC (« l'accord de Paris ») qui soit applicable à toutes les parties, aborde d'une manière équilibrée et économiquement rationnelle les questions de l'atténuation, de l'adaptation, du financement, du développement et du transfert de technologies, du renforcement des capacités, et de la transparence des mesures prises et des aides apportées et contienne des engagements ambitieux et fermes, déterminés au niveau national, en matière d'atténuation ; ii) un ensemble complet de décisions pour permettre la mise en œuvre de l'accord de Paris et définir des dispositions provisoires avant son entrée en vigueur ; et iii) une décision visant à relever le niveau mondial d'ambition des efforts d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020, confortée par le programme d'action Lima-Paris.

Il SOULIGNE que les résultats de la conférence de Paris devraient envoyer un signal fort concernant le financement, dans l'objectif de soutenir les pays pauvres et vulnérables et de faciliter le passage à des économies résilientes et à faibles émissions de gaz à effet de serre.

c. Prochaines étapes en 2015

Le Conseil de l'Union européenne NOTE qu'il reste énormément de travail pour atteindre les résultats escomptés à Paris ; PRÉOCCUPÉ par l'absence de progrès concrets réalisés à ce jour sur le texte de négociation ; ENCOURAGE les co-présidents du groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) à préparer un texte de négociation révisé et concis contenant les options principales, en se fondant sur la position exprimée par les parties, en vue de parvenir rapidement à un engagement constructif au niveau ministériel avant la conférence de Paris.

d. Contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN)

Le Conseil de l'Union européenne SE FÉLICITE des contributions prévues déterminées au niveau national qui ont déjà été présentées ; SOULIGNE que l'UE et ses États membres ont présenté le 6 mars 2015 leur CPDN, qui fixe un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ; DEMANDE INSTAMMENT à toutes les parties qui ne l'ont pas encore fait de présenter le plus rapidement possible dans les semaines à venir des CPDN équitables et ambitieuses ; SE FÉLICITE à cet égard des occasions qui vont se présenter pour avoir des échanges de vues constructifs sur le niveau de l'effort global à fournir pour atteindre l'objectif consistant à contenir l'élévation de la température en dessous de 2°C, y compris à la faveur du prochain rapport de synthèse de la CCNUCC et du forum sur les CPDN qui se tiendra à Rabat, au Maroc, les 12 et 13 octobre 2015.

e. Accord de Paris

Le Conseil de l'Union européenne PREND NOTE de la communication de la Commission intitulée « Protocole de Paris - Programme de lutte contre le changement climatique planétaire après 2020 »⁽¹⁾ qui expose la vision de l'Union européenne et de ses États membres dans la perspective de la conférence de Paris.

Il PROPOSE que l'accord de Paris juridiquement contraignant au niveau international :

- donne une vision à long terme des changements à opérer pour se doter d'économies produisant peu de carbone et résilientes au changement climatique au cours de ce siècle ;

- permette la participation de toutes les parties et l'implication d'acteurs non étatiques ;

- prenne la forme d'un protocole afin d'exprimer la plus forte manifestation qui soit de la volonté politique et de garantir prévisibilité et durabilité ;

- entre en vigueur après sa ratification par un nombre important de parties représentant un niveau d'émissions important, de manière à garantir que l'accord de Paris soit véritablement mondial et efficace.

f. Atténuation

Le Conseil de l'Union européenne PROPOSE que l'accord de Paris :

- fixe un objectif d'atténuation à long terme au niveau mondial qui soit compatible avec l'objectif consistant à contenir l'élévation de la température en dessous de 2 °C ;

- comporte des engagements équitables, ambitieux et quantifiables en matière d'atténuation, pris par toutes les parties, qui soient compatibles avec les principes de la CCNUCC appliqués compte tenu des différentes situations nationales et de l'évolution des réalités économiques et des capacités ;

- prévoie que toutes les parties soient tenues de fixer, de maintenir et de mettre en œuvre un tel engagement en matière d'atténuation ;

- contienne un mécanisme dynamique, réexaminé tous les cinq ans, sur le niveau d'ambition en matière d'atténuation dans le cadre duquel toutes les parties devraient être tenues, soit de présenter des engagements nouveaux ou actualisés, qui ne sauraient être inférieurs aux niveaux d'ambition antérieurs, soit de présenter à nouveau les engagements existants ;

(1) Cf Annexe II

- contienne des procédures simplifiées pour le renouvellement et l'ajustement à la hausse des engagements pris en matière d'atténuation ;

- comprenne un régime de contrôle du respect des règles qui encourage une mise en œuvre effective et en temps voulu ;

- prévoie une certaine flexibilité pour les pays qui ont le moins de moyens.

g. Adaptation

Le Conseil de l'Union européenne PROPOSE que l'adaptation soit un élément central d'un accord de Paris équilibré qui :

- oblige toutes les parties à établir des plans de lutte contre les effets néfastes du changement climatique, à se préparer à ces effets néfastes et à y réagir, à intégrer l'adaptation dans les processus de développement nationaux, et à faire part de leurs expériences, de manière à parvenir à un développement durable résilient au changement climatique ;

- engage les parties à renforcer le système de surveillance, de notification, d'échange d'informations et de coopération afin d'accroître l'efficacité des actions d'adaptation ;

- comporte une approche itérative et dynamique en vue d'améliorer en permanence l'efficacité des mesures d'adaptation et leur mise en œuvre ;

- contribue à aider l'ensemble des pays, surtout les pays les plus pauvres et particulièrement vulnérables, à parvenir à un développement durable résilient au changement climatique ;

- souligne que des actions ambitieuses à la fois en matière d'atténuation et d'adaptation, y compris une réduction réelle des risques de catastrophe, sont essentielles pour gérer et réduire le risque d'effets néfastes du changement climatique, y compris en ce qui concerne le risque de pertes et de préjudices.

Il RAPPELLE la communication de l'UE et de ses États membres sur le rôle des entreprises dans la planification de l'adaptation.

h. Recours aux marchés

Le Conseil de l'Union européenne SOULIGNE que l'accord de Paris devrait permettre le recours aux marchés au niveau international, sous réserve de l'application de règles de comptabilisation communes et solides qui garantissent que l'intégrité environnementale et les engagements en matière d'atténuation ne soient pas remis en cause et que les doubles comptabilisations soient évitées, et prévoir des mécanismes de marché qui favorisent des mesures d'atténuation renforcées et efficaces en termes de coûts, entraînant une contribution nette aux efforts d'atténuation mondiaux et contribuant au développement durable.

i. Financement

Le Conseil de l'Union européenne RÉAFFIRME que l'UE et ses États membres se sont engagés, et restent engagés, à renforcer la mobilisation de fonds en faveur de la lutte contre le changement climatique dans le cadre de mesures significatives d'atténuation et d'une mise en œuvre transparente, afin d'apporter leur contribution à l'objectif poursuivi par les pays développés, consistant à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an d'ici 2020, en recourant à toute une série de sources publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources de financement alternatives ; à cet égard, RAPPELLE ses conclusions du 7 novembre 2014 sur le financement de la lutte contre le changement climatique ; RÉAFFIRME qu'il soutient résolument le Fonds vert pour le climat et ESCOMPTE que les fonds initiaux seront affectés sans tarder ; SOULIGNE que les dispositions relatives au financement de la lutte contre le changement climatique qui figureront dans l'accord de Paris doivent être dynamiques et susceptibles de s'adapter à des réalités à des besoins changeants et comporter à cet effet une mention relative à l'évolution des capacités et des responsabilités des parties ; RENVOIE par ailleurs à ses prochaines conclusions sur le financement de la lutte contre le changement climatique.

j. Transparence et obligation de rendre des comptes

Le Conseil de l'Union européenne SOULIGNE que l'accord de Paris doit prévoir un régime solide fondé sur des règles communes, y compris des règles en ce qui concerne la transparence et l'obligation de rendre des comptes applicables à toutes les parties, tout en admettant que leur application variera en fonction des types d'engagement, qui seront fonction des capacités des parties et des situations nationales ; MET L'ACCENT sur le fait que ce régime devrait prévoir le recours à une métrique commune, respecter les lignes directrices du GIEC les plus récentes et s'appuyer sur l'expérience acquise dans le cadre de l'application de la CCNUCC.

Il SOULIGNE que l'accord de Paris devrait prévoir un cadre transparent de comptabilisation et de déclaration des émissions et des absorptions résultant du secteur de l'utilisation des terres pour toutes les parties, qui favorise une gestion durable des terres, en s'appuyant sur les décisions pertinentes en vigueur qui relèvent de la CCNUCC.

k. Exécution conjointe

Le Conseil de l'Union européenne CONFIRME que l'UE et ses États membres comptent exécuter conjointement les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'accord de Paris ; SE FÉLICITE que la Norvège et l'Islande aient fait part de leur intention de participer à cette exécution conjointe.

l. Autres points

Le Conseil de l'Union européenne SOULIGNE l'importance que revêtent les droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte des questions relatives à cette dernière, une juste transition de la main d'œuvre, des emplois décents, l'éducation et les actions de sensibilisation, ainsi que la sécurité alimentaire dans le cadre de l'action pour le climat.

m. Mise en œuvre de l'accord de Paris

Le Conseil de l'Union européenne PROPOSE l'adoption, lors de la conférence de Paris, d'un ensemble complet de décisions de fond, outre un programme de travail technique, en vue d'élaborer plus avant les règles, modalités et procédures relatives, *entre autres*, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne les engagements en matière d'atténuation, y compris pour le secteur de l'utilisation des terres, et au recours aux marchés au niveau international, qui devrait être prêt pour 2017 afin de permettre la mise en œuvre de l'accord de Paris.

n. Relever le niveau mondial d'ambition pour la période allant jusqu'en 2020

Le Conseil de l'Union européenne RAPPELLE que l'UE et ses États membres appliquent d'ores et déjà l'amendement de Doha au protocole de Kyoto ; SOULIGNE que l'UE et ses États membres sont résolus à achever le processus de ratification de l'amendement de Doha au troisième trimestre 2015 ; et INVITE les autres parties à faire de même afin de qu'il puisse entrer en vigueur rapidement ; INSISTE à cet égard sur la nécessité d'adopter à la conférence de Paris les règles de mise en œuvre pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto, comme cela a été convenu à Varsovie et à Lima.

Il SOULIGNE que toutes les parties doivent agir afin de combler l'écart entre la réalité et les besoins en matière d'atténuation pour la période allant jusqu'en 2020 ; RAPPELLE les progrès réalisés dans le cadre de l'ADP pour trouver des possibilités de relever le niveau des ambitions en matière d'atténuation d'ici à 2020 dans les domaines présentant un fort potentiel d'atténuation, en particulier l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, REDD+, les polluants climatiques à courte durée de vie, les émissions de méthane générées en amont, les HFC et la réforme des crédits à l'exportation et des subventions pour les combustibles fossiles ; MET L'ACCENT sur l'importance que revêt la coopération multilatérale, en particulier dans le cadre du programme d'action Lima-Paris, qui a pour but d'identifier et d'accélérer les actions dans ces domaines ; dans ce contexte, SOULIGNE qu'il est important d'associer des acteurs non étatiques et de coopérer avec eux ; INSISTE sur l'importance de poursuivre et d'intensifier les travaux visant à relever le niveau des ambitions en matière d'atténuation d'ici à 2020 au-delà de la conférence de Paris, et à faire en sorte que l'attention accordée au niveau politique aux solutions présentant un fort potentiel en matière

d'atténuation soit maintenue en liant l'examen technique des mesures d'atténuation à des événements à haut niveau réguliers s'inscrivant dans le cadre du programme d'action Lima-Paris ;

Il **INSISTE** sur le fait que l'examen des solutions présentant un fort potentiel en matière d'atténuation conserve toute sa pertinence au-delà de 2020 et peut alimenter le processus permettant de revoir à la hausse, au fil du temps, les ambitions mondiales dans le cadre de l'accord de Paris.

Il **EST CONSCIENT** de la nécessité de favoriser la poursuite de la mise en œuvre des décisions existantes dans le cadre de la CCNUCC ; **SE FÉLICITE** à cet égard de l'aboutissement des négociations sur REDD+.

o. Autres processus

Tout en notant que l'accord de Paris devrait traiter la question des émissions dans tous les secteurs faisant l'objet d'un examen régulier et que la comptabilisation et la déclaration des émissions devraient rester du ressort de la CCNUCC, **SOULIGNE** que l'OMI, l'OACI et les parties au protocole de Montréal devraient réguler, le plus rapidement possible, de manière efficace et dans le respect de l'objectif consistant à contenir l'élévation de la température en dessous de 2 °C, les émissions de gaz à effet de serre des transports maritimes et aériens internationaux ainsi que la production et la consommation des HFC, respectivement.

Le Conseil de l'Union européenne **SE FÉLICITE** des résultats de la conférence d'Addis-Abeba, qui renforcent le cadre de financement du développement durable et les moyens de mise en œuvre du programme universel pour l'après-2030 en faveur du développement durable ; **ATTEND AVEC INTÉRÊT** la tenue prochaine du sommet des Nations unies au cours duquel sera adopté le programme intitulé "Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030", qui vise à relever les défis universels que posent l'éradication de la pauvreté et le développement durable, et qui confirme l'importance que revêt la lutte contre le changement climatique en tant qu'élément essentiel pour relever ces défis.

2. Salué pour son ambition, le mandat de négociation de l'Union européenne fait néanmoins quelques déçus

La ministre française de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie ⁽¹⁾ a souligné que l'Union européenne, par ce mandat, se fixe des objectifs ambitieux pour parvenir à un accord universel, équitable et juridiquement contraignant. Les principales avancées du mandat sont les suivantes :

- un objectif de long terme qui prévoit zéro émission nette d'ici 2100, pour garantir une trajectoire d'augmentation maximale de 2° de la température,

(1) *Mme Ségolène Royal*

- un mécanisme de réexamen tous les cinq ans du niveau d'ambition en matière de réduction de gaz à effet de serre, sans possibilité de diminuer l'effort,
- l'intégration d'un signal fort concernant le financement pour une solidarité accrue en faveur des plus vulnérables face au dérèglement climatique (suite à une proposition française),
- l'adaptation comme élément central d'un accord équilibré,
- des règles communes concernant la transparence et l'obligation de rendre des comptes,
- la nécessité d'agir dès maintenant en encourageant la participation des acteurs non-étatiques à la mise en œuvre des solutions.

Le commissaire européen à l'Énergie et au Climat ⁽¹⁾ a pour sa part affirmé que l'Union européenne n'est pas prête à « *signer n'importe quel accord* ». À ses yeux, les objectifs communs adoptés par le Conseil sont « *ambitieux et réalistes* ». Il s'est également félicité de l'adoption d'une position sur un objectif de long terme, qui constitue selon lui « *une des exigences-clés de l'Union européenne pour Paris* ». Cet objectif, qui est « *conforme aux récentes conclusions du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC)* », permettra selon lui d'assurer que « *nous travaillons ensemble vers le même objectif* ».

Le commissaire a également mis en exergue « *un atout-clé de l'Union européenne en vue de Paris. Tous les cinq ans les pays feraient le point, pourraient renforcer les objectifs en matière d'émissions à la lumière des dernières évolutions scientifiques* ».

L'objectif de l'Union européenne est en effet d'obtenir un accord qui oblige les Parties à soumettre de nouveaux engagements tous les cinq ans. Le mandat de l'Union européenne souligne la nécessité de veiller dans l'accord de Paris à ce que toutes les Parties disposent d'un mécanisme d'ambition de réduction des émissions qui doit être « *maintenu et mis en œuvre* ». Il exige en outre que ce mécanisme soit « *dynamique* » et que les Parties soient obligés à soumettre de nouveaux engagements tous les cinq ans, sans diminuer leurs engagements ou resoumettre les anciens.

Le mandat insiste également sur la détermination de l'Union européenne et ses États membres à mobiliser, à partir de 2020, annuellement 100 milliards de dollars de sources publiques et privées afin de soutenir la réduction des émissions dans les pays en voie de développement ainsi que les mesures d'adaptation, dont l'importance est soulignée.

La contribution de l'Union européenne se base sur les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014, lors duquel les chefs d'État et de Gouvernement

(1) M. Miguel Arias Cañete

sont parvenus à un accord sur le cadre d'action de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 et ont approuvé un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'au moins 40 % d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990.

S'il a été salué pour son ambition, le mandat de négociation de l'Union européenne déçoit néanmoins certaines attentes des ONG et de l'industrie.

Les ONG regrettent un manque de clarté sur les moyens de l'ambition affichée par l'Union européenne, notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'objectif de long terme qui prévoit zéro émission nette d'ici à 2100 et le financement en faveur des pays en développement. Le mandat ne détaille en effet pas la contribution de l'Union européenne pour atteindre ces objectifs, en particulier la manière dont l'action climatique va monter en puissance pour que la transition vers une économie décarbonée se produise à l'échelle et au rythme requis pour éviter les pires conséquences du changement climatique. De même, le mandat ne dit rien des mesures additionnelles que l'Union européenne prendra avant 2020, ni quand exactement l'Union augmentera son objectif 2030. Il ne dit pas clairement non plus ce que l'Union a à offrir aux pays en développement en termes de financement pour les soutenir dans leurs efforts d'atténuation et d'adaptation ainsi que pour les pertes et dommages. Les ONG se réjouissent cependant du fait que l'Union prévoit une élimination totale de toutes les émissions de gaz à effet de serre.

L'industrie, quant à elle, aurait aimé un langage plus ferme à l'égard de toutes les économies majeures : l'Union européenne aurait dû appeler les autres grands émetteurs à faire des efforts comparables. *« Nous voulons une ambition internationale qui soit en ligne avec les efforts auxquels nous nous sommes déjà engagés en Europe. Le résultat devrait être un accord universel et ambitieux qui garantisse que le reste du monde nous emboîte le pas. Il faut établir des règles du jeu garantissant au niveau mondial des règles équitables pour notre industrie »* ⁽¹⁾.

B. LA POSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le mandat de la délégation du parlement européen - la résolution « *Vers un nouvel accord international sur le climat à Paris* » - a été adopté par les eurodéputés à une confortable majorité (434 voix pour, 96 contre, 52 abstentions) le 15 octobre 2015. Il appelle notamment l'Union européenne à soutenir l'objectif contraignant d'une réduction des émissions de CO₂ de 50% par rapport aux niveaux de 1990, d'ici 2030.

1. La résolution du Parlement européen « Vers un nouvel accord international sur le climat à Paris »

(1) Markus J. Beurer, directeur général de BusinessEurope

Le Parlement européen,

– vu la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto joint à celle-ci,

– vu la quinzième session de la conférence des parties (COP 15) à la CCNUCC et la cinquième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 5), qui se sont tenues à Copenhague (Danemark) du 7 au 18 décembre 2009, et l'accord de Copenhague,

– vu la seizième session de la conférence des parties (COP 16) à la CCNUCC et la sixième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 6), qui se sont tenues à Cancún (Mexique) du 29 novembre au 10 décembre 2010, et les accords de Cancún,

– vu la dix-septième session de la conférence des parties (COP 17) à la CCNUCC et la septième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 7), qui se sont tenues à Durban (Afrique du Sud) du 28 novembre au 9 décembre 2011, et en particulier les décisions concernant la plate-forme de Durban pour une action renforcée,

– vu la dix-huitième session de la conférence des parties (COP 18) à la CCNUCC et la huitième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 8), qui se sont tenues à Doha (Qatar) du 26 novembre au 8 décembre 2012, et l'adoption de l'accord de Doha sur le changement climatique,

– vu la dix-neuvième session de la conférence des parties (COP 19) à la CCNUCC et la neuvième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 9), qui se sont tenues à Varsovie (Pologne) du 11 au 23 novembre 2013, et la mise en place du mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages,

– vu la vingtième session de la conférence des parties (COP 20) à la CCNUCC et la dixième session de la conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 10), qui se sont tenues à Lima (Pérou) du 1^{er} au 12 décembre 2014, et l'Appel de Lima pour l'action sur le climat,

– vu la vingt-et-unième conférence des parties (COP 21) à la CCNUCC et la onzième conférence des parties agissant comme réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP 11), qui se tiendront à Paris (France), du 30 novembre au 11 décembre 2015,

– vu les rapports de la Banque mondiale intitulés « Baissons la chaleur : Pourquoi il faut absolument éviter une élévation de 4 °C de la température de la planète », « Baissons la chaleur : Phénomènes climatiques extrêmes, impacts régionaux et plaidoyer en faveur de l'adaptation » et « Climate Smart Development : Adding up the Benefits of Climate Action »,

– vu le rapport de la Commission mondiale sur l'économie et le climat intitulé « Better Growth, Better Climate : The New Climate Economy Report »,

– vu le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et son rapport de synthèse,

– vu les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) de l'Union et de ses États membres, transmises le 6 mars 2015 à la CCNUCC par la Lettonie et la Commission européenne,

– vu l'article 52 de son règlement,

– vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, ainsi que les avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement, de la commission du commerce international et de la commission des transports et du tourisme (A8-0000/2015),

- considérant que les changements climatiques représentent une menace imminente et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la biosphère, et qu'ils doivent donc faire l'objet d'un plan d'action international impliquant toutes les parties ;

- considérant que, selon les données scientifiques présentées dans le cinquième rapport d'évaluation du GIEC de 2014, le réchauffement du système climatique est indéniable ; considérant que des changements climatiques sont en train de se produire et que l'activité humaine est la principale cause du réchauffement observé depuis le milieu du XX^{ème} siècle ; considérant que les nombreuses et importantes incidences du changement climatique sont déjà manifestes sur les systèmes humains et naturels, sur tous les continents et dans tous les océans ;

- considérant que, selon les derniers résultats de l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique (NOAA), pour la première fois depuis le début des mesures, la concentration mensuelle moyenne de dioxyde de carbone dans l'atmosphère a dépassé, en mars 2015, le seuil des 400 parties par million ;

- considérant que l'Union européenne a réduit ses émissions de 19 % en 2013 par rapport à 1990 dans le cadre du protocole de Kyoto tandis que, dans le même temps, son PIB progressait de plus de 45 % ;

a. Urgence d'une action mondiale

- est conscient de l'extrême importance et de la gravité des menaces provoquées par le changement climatique et s'inquiète particulièrement du fait que la communauté internationale s'écarte sensiblement de la voie à suivre en ce qui concerne la limitation du réchauffement climatique mondial à une hausse de 2°C ; exhorte les gouvernements à adopter, de toute urgence, des mesures concrètes de

lutte contre le changement climatique et à faire en sorte que l'accord mondial qui sera conclu à Paris en 2015 permette d'atteindre cet objectif ;

- observe que, selon les résultats du cinquième rapport d'évaluation du GIEC, le budget carbone mondial disponible après 2011, pour qu'il reste malgré tout possible de maintenir la hausse des températures moyennes mondiales en-deçà de 2°C, s'élève à 1 010 Gt de CO₂ ; souligne qu'il est impératif que tous les pays participent à cet effort et que les mesures dilatoires ne feront qu'accroître les coûts et réduire les possibilités ;

b. Un accord ambitieux, universel et juridiquement contraignant

- souligne que le protocole de 2015 doit, dès son adoption à Paris, faire preuve d'ambition et devrait viser l'élimination complète des émissions mondiales de CO₂ d'ici à 2050, ou quelques années après seulement ; invite l'Union européenne à collaborer avec ses partenaires internationaux dans ce but ;

- estime qu'en cas d'écart entre le degré d'ambition de la contribution totale prévue déterminée au niveau national présentée à la conférence de Paris et le niveau requis de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il sera nécessaire d'élaborer un programme de travail, qui débiterait en 2016, pour définir des mesures supplémentaires de réduction des émissions ; demande la mise en œuvre d'un processus de réexamen complet, lequel sera enclenché tous les cinq ans, garantira le dynamisme du mécanisme mis en place et permettra d'accroître le degré d'ambition des engagements de réduction des émissions en s'appuyant sur les données scientifiques les plus récentes ; incite l'Union à soutenir la mise en place de périodes d'engagement contraignantes de cinq ans, de façon à éviter un enlisement dans un faible degré d'ambition, à accroître la responsabilité politique et à permettre l'alignement des objectifs révisés sur les recommandations scientifiques ;

- appelle à la relance générale de la politique climatique de l'Union, qui contribuerait à insuffler une nouvelle dynamique aux discussions internationales sur le climat et sont conformes à l'engagement pris par l'Union de réduire, d'ici à 2050, ses émissions de gaz à effet de serre de 95 % par rapport aux niveaux de 1990 ; estime que la définition d'un objectif contraignant, à l'échelle de l'Union, de réduction de 50 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 est le minimum à faire pour rester sur la voie de l'objectif du maintien de la hausse des températures en-deçà de 2°C, et que cet objectif est à la fois réaliste et économiquement raisonnable ; préconise en outre la définition d'objectifs européens contraignants, l'un de 40 % en matière d'efficacité énergétique, conformément aux recherches sur le potentiel d'économies d'énergie rentables, et l'autre de production d'au moins 45 % de l'intégralité de la consommation finale d'énergie à partir de sources renouvelables ;

- souligne la nécessité d'un mécanisme efficace de vérification de la conformité applicable à toutes les parties dans le cadre de l'accord de 2015 ; fait

valoir que l'accord de 2015 doit créer les conditions propices à la transparence et à la responsabilité au travers d'un régime commun fondé sur des règles, notamment en matière de comptabilité, et assorti de modalités de suivi, d'information et de vérification ;

c. Objectifs avant 2020 et protocole de Kyoto

- insiste plus particulièrement sur la nécessité de resserrer de toute urgence l'écart considérable qui existe entre les analyses scientifiques et les engagements actuels des parties pour la période allant jusqu'à 2020 ; insiste sur l'importance des autres mesures prises, au nombre desquelles les mesures en matière d'efficacité énergétique, la réalisation d'économies d'énergie substantielles, le développement des énergies renouvelables, l'utilisation efficace des ressources et la réduction progressive des hydrofluorocarbures (HFC), la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles et le renforcement du rôle de la tarification généralisée du carbone, pour contribuer à combler ce fossé colossal ;

- précise que, même si la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto sera limitée dans son étendue, il convient d'y voir une étape intermédiaire cruciale, et invite par conséquent les parties, y compris les États membres de l'Union, à ratifier la deuxième période d'engagement sans délai, tandis que de son côté, il donne son approbation ; estime que ces efforts et cette transparence sont nécessaires pour aider à comprendre les efforts mutuellement déployés et instaurer la confiance entre les parties en vue de la conférence de Paris ;

d. Un vaste effort de la part de tous les secteurs

- appelle à un accord englobant de manière exhaustive tous les secteurs et toutes les émissions et fixant des objectifs absolus applicables à l'ensemble de l'économie associés à des budgets d'émissions qui devraient garantir le plus haut degré d'ambition possible ; souligne que, selon les conclusions du GIEC, l'affectation des sols (agriculture, forêts et autres utilisations des sols) revêt un potentiel de rentabilité significatif pour l'atténuation du changement climatique et renforce la résilience ; souligne que l'accord devrait mettre en place un cadre de comptabilisation complet des émissions et des absorptions de terres (UTCATF) ;

- réaffirme que l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale doivent prendre des mesures afin de réguler efficacement, avant la fin 2016, les émissions provenant des activités internationales aériennes et maritimes respectivement, conformément aux besoins et à l'urgence de la situation ;

- demande que l'Union européenne intensifie ses efforts en vue de la mise en place de règles pour une élimination progressive des HFC au niveau mondial, conformément au protocole de Montréal ; rappelle que l'Union a adopté une législation ambitieuse afin d'éliminer progressivement les HFC de 79 % d'ici à 2030, dans la mesure où d'autres solutions favorables au climat sont largement répandues et que leur potentiel devrait être pleinement exploité ; observe que

l'élimination progressive des HFC est un objectif réalisable pour les mesures d'atténuation au sein et en dehors de l'Union, et demande à celle-ci de s'engager activement dans la promotion de mesures mondiales sur les HFC ;

e. Financement de la lutte contre le changement climatique : la pierre angulaire de l'accord de Paris

- est d'avis que la question du financement aura une place prépondérante dans la conclusion d'un accord à la conférence de Paris et qu'il semblerait donc utile de préparer un "paquet financier" crédible allant dans le sens d'efforts accrus de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux incidences du changement climatique ;

- demande à l'Union d'adopter une feuille de route pour le développement d'un nouveau mécanisme de financement additionnel prévisible, conforme aux engagements actuels, en vue de contribuer sa juste part au montant de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 ; préconise la mise en place d'un cadre solide de contrôle et de reddition de comptes pour assurer efficacement le suivi de la mise en œuvre des engagements et des objectifs de financement de la lutte contre le changement climatique ;

- appelle de ses vœux des mesures concrètes visant à apporter de nouvelles sources de financement, telles que l'adoption d'une taxe sur les transactions financières, l'allocation des revenus du système d'échange de quotas d'émission aux investissements favorables à la protection du climat, et les revenus issus de la tarification des émissions de CO₂ des carburants destinés au transport ; demande d'autres mesures concrètes, notamment l'élaboration d'un calendrier pour la suppression progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles, une feuille de route ambitieuse définissant des engagements des banques publiques et multilatérales en faveur du financement de la transition écologique, des garanties publiques spécifiques en faveur des investissements écologiques, ainsi que des labels et des avantages fiscaux pour les fonds d'investissement écologiques et les émetteurs d'obligations vertes ;

f. Favoriser la résilience au changement climatique grâce à l'adaptation

- fait valoir que les mesures d'adaptation sont une nécessité inévitable et doivent jouer un rôle central dans le nouvel accord ;

- rappelle que les pays en développement, et notamment les pays les moins développés et les petits États insulaires en développement, ont le moins contribué au changement climatique et sont néanmoins les plus vulnérables à ses effets négatifs et les moins aptes à s'y adapter ; préconise que l'aide à l'adaptation et les pertes et dommages soient au cœur de l'accord de Paris, de façon à garantir que leurs besoins d'adaptation seront satisfaits à court comme à long terme ;

g. Amplification de la diplomatie en matière de climat

- souligne, dans ce contexte, qu'il importe que l'Union européenne joue un rôle ambitieux et de premier plan lors de cette conférence, qu'elle s'exprime d'une seule voix pour tenter de faire avancer la conclusion d'un accord international et qu'elle reste unie dans cette optique ;

- prie instamment l'Union de poursuivre et d'intensifier ses efforts diplomatiques en amont et lors de la conférence, dans le but de mieux comprendre la position de ses partenaires ainsi que d'encourager les autres parties à prendre des mesures efficaces pour rester dans l'objectif du maintien de la hausse des températures en-deçà de 2°C ;

h. Délégation du Parlement européen

- est d'avis qu'il doit faire partie intégrante de la délégation de l'Union européenne, étant donné qu'il devra également donner son approbation pour tout accord international ; escompte donc être invité à assister aux réunions de coordination qui auront lieu à Paris ;

- charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres ainsi qu'au secrétariat de la CCNUCC, en le priant de la transmettre à toutes les parties non membres de l'Union européenne.

2. Une résolution qui va plus loin que le mandat de l'Union européenne adopté par le Conseil

Les députés européens souhaitent que l'Union européenne vise, pour elle-même, une réduction d'au moins 40 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au niveau de 1990, un objectif de 40 % d'efficacité énergétique et de 30 % d'énergies renouvelables d'ici à 2030. Ce sont les objectifs qu'ils ambitionnaient pour la politique Climat/Énergie de l'Union européenne à l'horizon 2030 avant que l'Union n'arrête sa position, moins ambitieuse, en octobre 2014 (et qui prévoit un objectif contraignant de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport au niveau de 1990, un objectif contraignant fixant la part d'énergies renouvelables à 27 % à horizon 2030 et l'amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27 %).

Les eurodéputés insistent également sur la relance générale de la politique climatique européenne pour que celle-ci soit conforme à l'engagement pris par l'Union de réduire ses émissions de GES de 810 % à 95 % à l'horizon 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

« Les enjeux sont énormes. Nous devons limiter la hausse mondiale de la température à 2 degrés Celsius si nous voulons lutter contre le changement climatique et les sécheresses, inondations et crises alimentaires catastrophiques qui en résultent. Ces catastrophes naturelles motivent une croissance

exponentielle de réfugiés climatiques qui pourraient se chiffrer jusqu'à 200 millions dans les années à venir - soit encore plus que le nombre de réfugiés fuyant les guerres », a déclaré le Rapporteur de la résolution ⁽¹⁾.

« Dans ce combat, l'Europe doit être le moteur et le modèle. Voilà pourquoi nous appuyons un objectif contraignant de 40% d'efficacité énergétique et nous demandons que les énergies renouvelables représentent obligatoirement 30% de la consommation totale d'énergie d'ici 2030 ».

Le Rapporteur a également souligné qu'il faut avoir un paquet financier crédible pour alimenter le Fonds vert de 100 milliards de dollars par an. Il va permettre d'aider les pays les plus vulnérables, les pays en développement, qui n'ont pas les moyens de lutter contre le changement climatique. C'est la contribution des États qui permettra d'alimenter ce Fonds. Le rapport propose également un certain nombre de recettes innovantes liées aux nouvelles énergies par exemple. *« Le paquet financier sera à l'évidence la pierre angulaire de l'accord de Paris. Si nous ne parvenons pas à trouver un rapport sur ce Fonds vert, je pense malheureusement que l'on restera avec un non-accord ou un semi-échec ».*

C. LES PUBLICATIONS D'EUROSTAT POUR MESURER LES PROGRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE

À moins d'un mois d'un mois de la COP 21, Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, a publié, le 4 novembre 2015, une série d'indicateurs de progrès pour éclairer l'Union européenne sur la réalité des efforts pour lutter contre le changement climatique.

Cette série d'indicateurs pour suivre les progrès de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique (émissions de gaz à effet de serre, consommation énergétique et énergies renouvelables...) est la suivante.

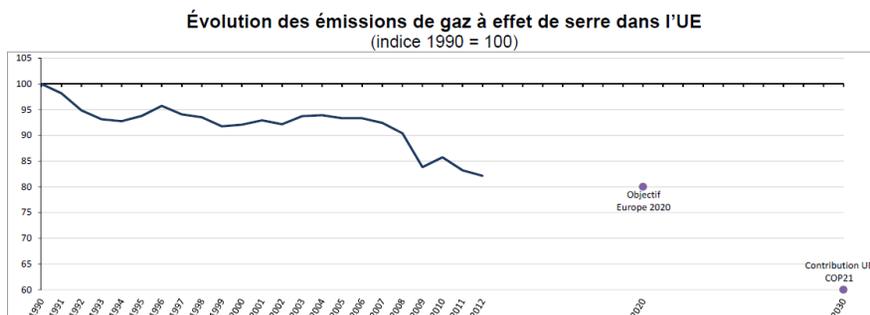
L'énergie, les transports et l'intervention accrue de l'homme sur l'environnement se sont avérés jouer un grand rôle dans les changements climatiques observés ces dernières décennies. Depuis des années, l'Union européenne (UE) se fixe des objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions polluantes. La 21^{ème} conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21), qui aura lieu à Paris en décembre, illustre l'importance politique, à l'échelle planétaire, des changements climatiques, de la sécurité énergétique et des systèmes de transport durables, trois thèmes de plus en plus interconnectés.

À l'occasion de la publication du livre statistique 2015 sur l'énergie, les transports et l'environnement, et dans la perspective de la COP 21 de Paris,

⁽¹⁾ L'eurodéputé français Gilles Pargneaux, membre de la commission de l'environnement et de la santé publique.

Eurostat, l'office statistique de l'Union européenne, publie une petite sélection de données sur l'énergie, les transports et l'environnement dans l'UE liées aux changements climatiques.

Ces données montrent que si la consommation primaire d'énergie s'établissait en 2013 au même niveau qu'au début des années 1990, dans le même temps, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie a augmenté et les émissions de gaz à effet de serre ont diminué.

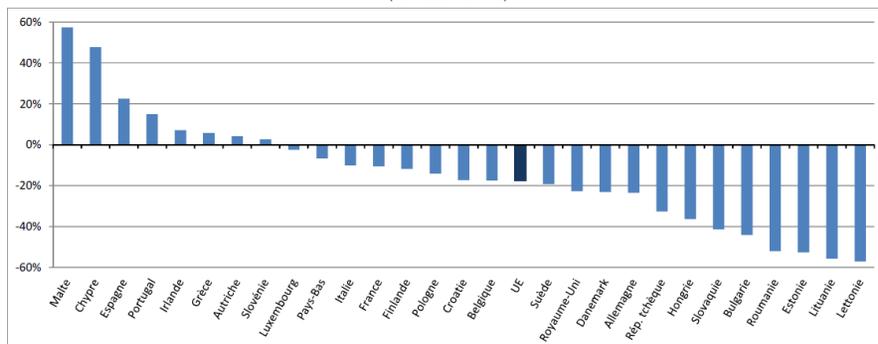


Plus fortes baisses des émissions de gaz à effet de serre dans les États baltes et en Roumanie

Entre 1990 et 2012, la plupart des États membres ont réduit leurs émissions de gaz à effet de serre. Elles ont diminué de plus de moitié en Lettonie (-57,1%), en Lituanie (-55,6%), en Estonie (-52,6%) et en Roumanie (-52,0%), suivies par la Bulgarie (-44,1%), la Slovaquie (-41,3%), la Hongrie (-36,3%) et la République tchèque (-32,7%). Elles ont en revanche augmenté à Malte (+57,3%), à Chypre (+47,7%), en Espagne (+22,5%), au Portugal (+14,9%), en Irlande (+7,0%), en Grèce (+5,7%), en Autriche (+4,0%) ainsi qu'en Slovénie (+2,7%). Au niveau de l'UE, les émissions ont diminué de 17,9% par rapport à leurs niveaux de 1990. Alors qu'elle a désormais bon espoir d'atteindre son objectif Europe 2020 consistant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici à 2020, l'UE a décidé récemment, dans le contexte de la COP 21, de doubler son objectif et de réduire ses émissions, toujours par rapport aux niveaux de 1990, de 40% d'ici à 2030.

Les émissions de gaz à effet de serre se sont élevées dans l'UE à 4 683 millions de tonnes équivalent CO₂ en 2012, le plus gros émetteur étant l'Allemagne (965 millions), suivie par le Royaume-Uni (615 millions), la France (507 millions), l'Italie (471 millions), la Pologne (401 millions) et l'Espagne (354 millions). Ensemble, ces six États membres sont responsables d'environ 70% des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE en 2012.

Évolution des émissions de gaz à effet de serre dans les États membres de l'UE, 2012/1990
(variation en %)



Émissions de gaz à effet de serre (aviation internationale comprise)

	En millions de tonnes équivalent CO ₂			Évolution 2012/1990
	1990	2005	2012	
UE	5 702,02	5 321,17	4 682,94	-17,9%
Belgique	146,05	145,61	120,58	-17,4%
Bulgarie	110,54	64,43	61,76	-44,1%
République tchèque	196,71	147,03	132,43	-32,7%
Danemark	70,42	66,68	54,17	-23,1%
Allemagne	1 260,19	1 017,77	964,63	-23,5%
Estonie	40,73	18,57	19,30	-52,6%
Irlande	56,33	72,18	60,29	7,0%
Grèce	107,40	137,72	113,53	5,7%
Espagne	289,37	443,42	354,43	22,5%
France	566,10	574,65	506,62	-10,5%
Croatie	32,32	30,95	26,71	-17,4%
Italie	523,25	583,44	470,58	-10,1%
Chypre	6,82	10,78	10,07	47,7%
Lettonie	26,44	11,24	11,35	-57,1%
Lituanie	49,12	23,46	21,81	-55,6%
Luxembourg	13,30	14,41	12,96	-2,6%
Hongrie	98,08	79,16	62,48	-36,3%
Malte	2,20	3,26	3,46	57,3%
Pays-Bas	216,41	220,36	201,82	-6,7%
Autriche	78,98	94,56	82,15	4,0%
Pologne	467,02	399,77	400,94	-14,1%
Portugal	62,34	90,08	71,60	14,9%
Roumanie	248,49	141,73	119,19	-52,0%
Slovénie	18,49	20,38	18,98	2,7%
Slovaquie	73,67	50,55	43,21	-41,3%
Finlande	71,35	69,93	62,88	-11,9%
Suède	74,09	68,87	59,80	-19,3%
Royaume-Uni	795,8	720,17	615,20	-22,7%

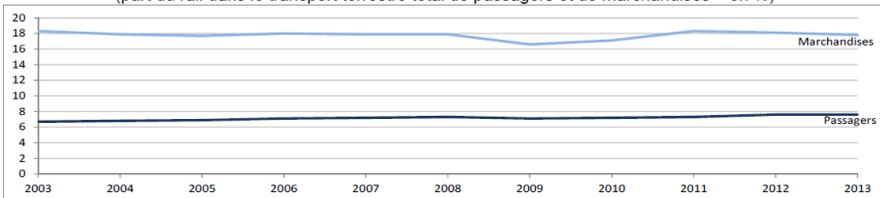
La part du transport ferroviaire a progressé le plus en Autriche.

Le secteur des transports est la deuxième source d'émissions de gaz à effet de serre dans l'UE. Plus des deux tiers des émissions de gaz à effet de serre imputables aux transports proviennent du transport routier. C'est pourquoi le transfert de la route vers le rail fait partie de la stratégie de l'UE de réduction des émissions polluantes.

Entre 2003 et 2013, la part du rail dans la performance du transport terrestre de passagers a augmenté dans la plupart des États membres, l'Autriche (de 9,5% en 2003 à 12,7% en 2013, soit une hausse de 3,2 points de pourcentage) et le Royaume-Uni (+3,0 pp) ayant connu les plus fortes progressions relatives. À l'inverse, les baisses les plus marquées ont été enregistrées en Roumanie (-7,0 pp), en Hongrie (-3,2 pp), en Pologne (-3,0 pp) et en Bulgarie (-2,6 pp). S'agissant du transport de marchandises, la tendance est inverse : entre 2003 et 2013, la part du rail a diminué dans la plupart des États membres, principalement dans ceux d'Europe orientale, notamment en Estonie (-26,8 pp), en Bulgarie (-25,2 pp), en Pologne (-18,5 pp), en Lituanie (-16,4 pp) et en Slovaquie (-16,1 pp), tandis qu'elle a le plus progressé en Autriche (+13,4 pp), suivie du Danemark (+5,3 pp) et de l'Allemagne (+5,1 pp).

Dans l'UE, la part du chemin de fer dans la performance du transport terrestre de passagers est passée de 6,7% en 2003 à 7,6% en 2013, alors qu'elle baissait de 18,3% à 17,8% pour le transport de marchandises.

Évolution de la performance du transport ferroviaire dans l'UE, 2003-2013
(part du rail dans le transport terrestre total de passagers et de marchandises – en %)



Performance du transport ferroviaire dans les États membres de l'UE

	Passagers (% du transport terrestre, en passagers-km)		Marchandises (% du transport terrestre, en tonnes-km)	
	2003	2013	2003	2013
	UE	6,7	7,6	18,3
Belgique	6,5	7,4	11,0	15,1
Bulgarie	5,5	2,9	34,3	9,1
République tchèque	7,3	8,5	25,4	20,3
Danemark	9,3	10,2	7,9	13,2
Allemagne	7,2	8,5	18,4	23,5
Estonie	1,7	1,7	70,9	44,1
Irlande	3,3	2,7	2,5	1,1
Grèce	1,6	0,9	2,3	1,2
Espagne	5,1	6,1	5,7	4,6
France	8,4	9,4	18,1	15,0
Croatie	4,2	3,1	21,5	17,4
Italie	5,5	6,3	10,4	13,0
Chypre	-	-	-	-
Lettonie	4,8	4,7	72,5	60,4
Lituanie	1,9	0,8	50,0	33,6
Luxembourg	3,7	4,7	5,0	2,4
Hongrie	13,4	10,2	27,9	20,5
Malte	-	-	-	-
Pays-Bas	8,7	10,5	3,8	4,9
Autriche	9,5	12,7	28,7	42,1
Pologne	9,2	6,2	35,5	17,0
Portugal	3,9	4,0	7,0	5,9
Roumanie	11,5	4,5	30,4	21,9
Slovénie	3,0	2,3	30,0	19,3
Slovaquie	6,3	7,1	37,5	21,4
Finlande	4,7	5,3	24,5	27,8
Suède	7,7	9,3	35,5	38,2
Royaume-Uni	5,4	8,4	10,1	13,2

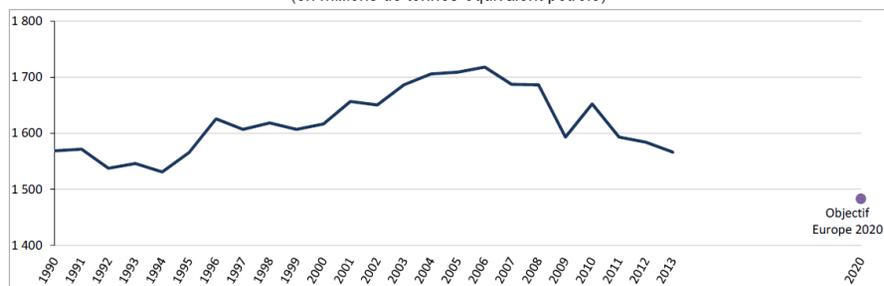
- sans objet

Vingt États membres ont déjà atteint leur objectif Europe 2020 de consommation énergétique.

À partir de 1995, la consommation primaire d'énergie dans l'UE a augmenté pour atteindre un pic en 2006. Elle connaît depuis lors une baisse générale, qui l'a ramenée à son niveau du début des années 1990. Par rapport à 2005, la consommation primaire d'énergie a reculé en 2013 dans tous les États membres de l'UE, à l'exception de l'Estonie et de la Pologne. Les baisses les plus marquées ont été enregistrées en Lituanie (-27,9%), en Grèce (-22,6%) et à Malte (-20,0%), suivis par le Hongrie (-17,3%), l'Espagne (-16,4%), la Roumanie (-15,8%), le Portugal (-14,5%), l'Italie (-14,1%), la Bulgarie (-13,8%), le Royaume-Uni (-12,7%) et Chypre (-12,0%).

Vingt États membres de l'UE ont déjà atteint en 2013 le niveau requis pour réaliser leur objectif national fixé au titre de la stratégie Europe 2020, tandis que la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni ont affiché une consommation primaire d'énergie encore supérieure à leur objectif Europe 2020.

Évolution de la consommation primaire d'énergie dans l'UE (en millions de tonnes-équivalent pétrole)



Consommation primaire d'énergie dans les États membres de l'UE

	En millions de tonnes-équivalent pétrole			Objectif Europe 2020	Évolution 2013/2005
	1990	2005	2013		
UE	1 568,8	1 709,0	1 566,5	1483,0	-8,3%
Belgique	45,6	51,5	47,4	43,7	-8,0%
Bulgarie	26,2	18,9	16,3	15,8	-13,8%
Rép. tchèque	48,2	42,2	39,6	39,6	-6,2%
Danemark	17,6	19,3	17,8	17,8	-7,8%
Allemagne	333,3	317,2	302,5	276,6	-4,6%
Estonie	9,7	5,4	6,5	6,5	20,4%
Irlande	9,7	15,0	13,4	13,9	-10,7%
Grèce	21,6	30,6	23,7	27,1	-22,6%
Espagne	84,2	135,9	113,6	121,6	-16,4%
France	214,4	260,0	245,8	263,3	-5,5%
Croatie	8,3	8,2	7,3	-	-11,0%
Italie	143,2	178,9	153,7	158,0	-14,1%
Chypre	1,6	2,5	2,2	2,8	-12,0%
Lettonie	7,9	4,5	4,4	5,4	-2,2%
Lituanie	15,1	7,9	5,7	6,5	-27,9%
Luxembourg	3,5	4,8	4,3	4,5	-10,4%
Hongrie	27,1	25,4	21,0	26,6	-17,3%
Malte	0,6	1,0	0,8	0,8	-20,0%
Pays-Bas	56,9	68,5	65,9	60,7	-3,8%
Autriche	23,4	32,6	31,9	31,5	-2,1%
Pologne	99,1	87,7	93,2	96,4	6,3%
Portugal	16,1	24,9	21,3	22,5	-14,5%
Roumanie	57,3	36,7	30,9	43,0	-15,8%
Slovénie	5,7	7,0	6,7	7,3	-4,3%
Slovaquie	20,2	17,8	16,2	16,2	-9,0%
Finlande	27,3	33,4	32,8	35,9	-1,8%
Suède	45,5	48,7	47,1	43,4	-3,3%
Royaume-Uni	199,8	222,8	194,6	177,6	-12,7%

Les États membres indiqués en bleu sont ceux qui ont déjà atteint leur objectif national Europe 2020.

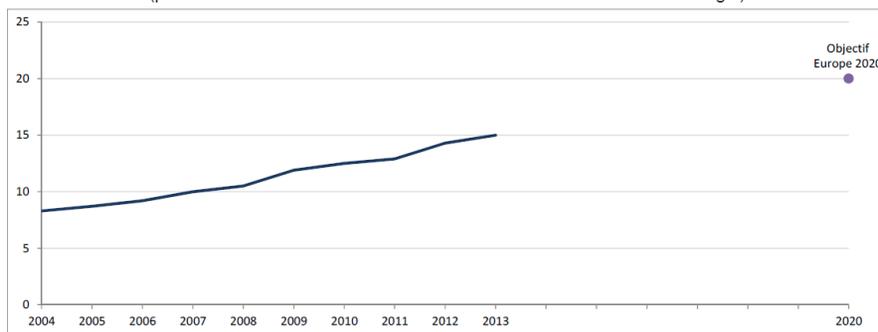
Part des énergies renouvelables la plus élevée en Suède, la plus faible au Luxembourg

Depuis 2004, la part des sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'est considérablement accrue dans tous les États membres, treize d'entre eux l'ayant au moins doublée au cours des dix dernières années.

Avec un part à 52,1%, la Suède était de loin l'État membre dont la part de l'énergie provenant de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie était la plus élevée en 2013, devant la Lettonie (37,1%), la Finlande (36,8%) et l'Autriche (32,6%). En revanche, les plus faibles proportions d'énergies renouvelables ont été observées au Luxembourg (3,6%), à Malte (3,8%), aux Pays-Bas (4,5%) et au Royaume-Uni (5,1%). Au niveau de l'UE, la

part des sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie a atteint 15,0% en 2013, contre 8,3% en 2004, première année pour laquelle les données sont disponibles. Cette décennie a été marquée par une progression constante en direction de l'objectif de 20% de la stratégie Europe 2020.

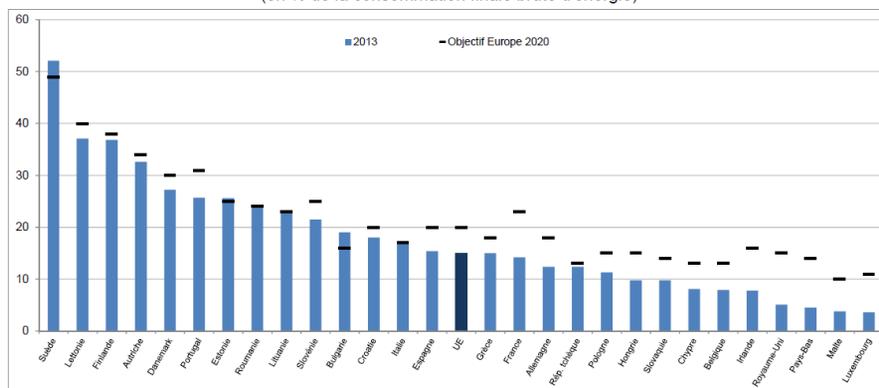
Développement des énergies renouvelables dans l'UE
(part des sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie)



Bulgarie, Estonie, Lituanie et Suède ont atteint leur objectif Europe 2020 sur l'énergie renouvelable

Quatre des 28 États membres de l'UE ont déjà atteint le niveau requis pour réaliser leurs objectifs nationaux Europe 2020 : la Bulgarie (avec une part de 19,0% d'énergies renouvelables en 2013), l'Estonie (25,6%), la Lituanie (23,0%) ainsi que la Suède (52,1%). En outre, la Roumanie (avec une part de 23,9% en 2013) et l'Italie (16,7%) sont à moins de 0,5 point de pourcentage de leur objectif pour 2020. À l'autre extrémité de l'échelle, le Royaume-Uni (à 9,9 pp de son objectif national pour 2020), les Pays-Bas (9,5 pp), la France (8,8 pp) et l'Irlande (8,2 pp) en sont les plus éloignés.

Part de l'énergie provenant de sources renouvelables dans les États membres de l'UE, 2013
(en % de la consommation finale brute d'énergie)



Part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie
(en %)

	2004	2013	Objectif Europe 2020
UE	8,3	15,0	20
Belgique	1,9	7,9	13
Bulgarie	9,5	19,0	16
République tchèque	5,9	12,4	13
Danemark	14,5	27,2	30
Allemagne	5,8	12,4	18
Estonie	18,4	25,6	25
Irlande	2,4	7,8	16
Grèce	6,9	15,0	18
Espagne	8,3	15,4	20
France	9,4	14,2	23
Croatie	13,2	18,0	20
Italie	5,6	16,7	17
Chypre	3,1	8,1	13
Lettonie	32,8	37,1	40
Lituanie	17,2	23,0	23
Luxembourg	0,9	3,6	11
Hongrie	4,4	9,8	14,65
Malte	0,1	3,8	10
Pays-Bas	1,9	4,5	14
Autriche	22,7	32,6	34
Pologne	6,9	11,3	15
Portugal	19,2	25,7	31
Roumanie	17,0	23,9	24
Slovénie	16,1	21,5	25
Slovaquie	5,7	9,8	14
Finlande	29,2	36,8	38
Suède	38,7	52,1	49
Royaume-Uni	1,2	5,1	15

Les États membres indiqués en bleu sont ceux qui ont déjà atteint leur objectif national Europe 2020.

Par ailleurs, un rapport publié le 20 octobre 2015 par l'Agence européenne de l'environnement montre que l'Union européenne est sur la bonne voie pour atteindre et même dépasser son objectif de réduire de 20% ses émissions de GES à l'horizon 2020. En effet, en Europe, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont baissé de 23% entre 1990 et 2014 selon ce même rapport intitulé « *Tendances et projections dans l'EUROPE 2015, contributions et progrès vers les objectifs européens* »

À un mois de la COP 21 à Paris, ce rapport vise à convaincre les autres partenaires durant les dernières négociations climatiques de lutter efficacement contre le changement climatique.

II. UNE CONCILIATION INCERTAINE AVEC LES AUTRES GRANDS INTERVENANTS DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

A. LES ÉTATS-UNIS : UN PREMIER PAS, MAIS UNE POSITION QUI DEMEURE AMBIGÜE

Le Président américain a annoncé le 1^{er} Août 2015, un vaste plan de réduction des gaz à effet de serre.

Le « plan pour une énergie propre », piloté par l'EPA (Environmental Protection Agency, fixe des objectifs à l'horizon 2030 pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à la production d'électricité.

Le texte, une série de règles et de réglementations environnementales, impose aux centrales électriques du pays une baisse globale de 32% de leurs émissions carbone en 2030 par rapport à celles de 2005. Le pourcentage varie d'un État à l'autre, selon le mix énergétique de chacun. Certains ont déjà bien enclenché cette transition. Selon l'EPA, la production d'électricité aux États-Unis est responsable de 37% des émissions de dioxyde de carbone du pays (contre 31% pour les transports, 15% pour l'industrie). Le plan américain vise la fermeture d'environ un tiers des centrales américaines, et l'amélioration de l'efficacité de celles restantes, pour produire plus d'électricité avec moins d'émissions de GES.

Le charbon a longtemps dominé la production d'énergie aux États-Unis. Aujourd'hui, plus de 500 centrales électriques au charbon alimentent le pays. C'est la première source d'énergie dans une vingtaine d'États, du Wyoming à l'Utah, en passant par l'Arizona. Si le plan pour une énergie propre est mis en application, la part de ce combustible dans la production d'électricité aux États-Unis passera de 39% en 2014 à 27% d'ici à quinze ans.

Or, il s'agit d'une tendance déjà existante : la part du charbon dans le mix énergétique diminue ces dernières années, concurrencé par des renouvelables plus compétitifs – le coût de l'éolien aux États-Unis a été divisé par deux depuis 2009 – et un gaz naturel bon marché issu des schistes du pays. D'ailleurs, selon le plan, la part du gaz naturel dans la production d'électricité restera à 30% d'ici à 2030 (20% pour le nucléaire).

Selon le plan, les énergies renouvelables (solaire, éolien, biomasse) devront peu à peu prendre la place du charbon. Leur part dans la production d'électricité passerait à 28% en 2030, contre 11% aujourd'hui. Les régimes d'incitation aux renouvelables ne semblent pas encore fixés. La compétitivité des énergies renouvelables pourrait, à elle seule, inciter les États à investir dans l'éolien ou le solaire. Et selon les projections de l'Agence d'information sur l'énergie (EIA) américaine, les capacités des nouveaux équipements éoliens - installés en 2015 dépasseront les nouvelles capacités du gaz.

Le plan américain n'est toutefois pas aussi ambitieux qu'il le laisse paraître. Si les centrales électriques sont visées, les transports et l'industrie ne le sont cependant pas. Et ses ambitions restent bien en-deçà de la responsabilité historique des États-Unis dans les émissions mondiales.

Les États-Unis sont en effet le deuxième plus gros émetteur derrière la Chine, ont de leur côté confirmé l'engagement. Ils rejettent chaque année 5,2 milliards de tonnes de CO₂ chaque année. En moyenne, un Américain rejette 16 tonnes de CO₂ par an, ce qui fait de lui le plus gros émetteur de CO₂ au monde (un Chinois émettra deux fois moins de CO₂ qu'un Américain). 40,4% des émissions totales de CO₂ aux États-Unis sont dues au pétrole.

L'engagement américain, pris en novembre 2014, d'une réduction de 26% à 28% de leurs émissions de GES entre 2005 et 2025 est encore bien modeste comparé à celui de l'Union européenne (40% par rapport à 1990), et largement insuffisant aux yeux des scientifiques.

En outre, les États-Unis refusent de conférer tout caractère juridiquement contraignant au futur accord sur le climat, ce qui laisse planer le doute sur leur niveau d'ambition eu égard à la lutte contre le réchauffement climatique.

B. LA CHINE : UN SIGNAL FORT MAIS LARGEMENT PERFECTIBLE

Le 31 octobre 2015, les deux chefs d'État français et chinois ont adopté une déclaration commune en 21 points. Ce document indique que la France et la Chine sont « favorables à ce qu'une revue complète ait lieu tous les cinq ans sur les progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs ». Si la trajectoire des 2° n'est pas atteinte alors, « les résultats de cette revue aideront les parties à renforcer régulièrement leurs actions d'une manière décidée au niveau national ».

1. La Déclaration présidentielle commune de la France et de la Chine sur le changement climatique

Pékin, le 2 novembre 2015

- À l'occasion de la visite d'État du Président Hollande en Chine, les Présidents de la République française et de la République populaire de Chine réaffirment leur ferme conviction que le changement climatique constitue l'un des plus grands défis auxquels l'humanité est confrontée, qui exige que tous les pays œuvrent ensemble pour le bien commun dans le cadre du développement durable.

- Rappelant le mandat de Durban invitant à élaborer au titre de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties, le Président Xi Jinping et le Président François Hollande renforcent leur détermination à œuvrer ensemble et avec les dirigeants de tous les autres pays afin de parvenir à un accord de Paris

ambitieux et juridiquement contraignant, fondé sur l'équité, qui reflète le principe des responsabilités communes mais différenciées ainsi que les capacités respectives, compte tenu des différentes situations nationales, en gardant à l'esprit l'objectif d'une hausse de la température mondiale inférieure à 2°C.

- La France et la Chine soulignent que l'accord de Paris doit envoyer un signal clair afin que le monde engage une transition vers un développement vert et sobre en carbone, résilient au changement climatique et durable.

- Dans cette optique, elles mettent l'accent sur l'importance d'orienter l'économie mondiale sur la voie d'une réduction des émissions de carbone durant ce siècle, à un rythme compatible avec une croissance économique forte et un développement social équitable et avec l'objectif de contenir l'élévation de la température mondiale en dessous de 2°C. Elles reconnaissent également l'importance d'une transition progressive vers des systèmes d'énergie propre, en tenant compte des différences en matière de ressources naturelles et de préférences sociales. Elles insistent également sur l'importance de formuler des stratégies nationales de développement sobre en carbone pour 2050.

- Les deux Parties réaffirment qu'il est nécessaire que les pays développés continuent à prendre l'initiative en adoptant des objectifs ambitieux chiffrés en matière de réductions des émissions en valeur absolue pour l'ensemble de l'économie et qu'il importe que les pays en développement renforcent au fil du temps leurs actions d'atténuation diversifiées dans le cadre du développement durable, notamment en s'orientant progressivement vers des objectifs chiffrés de réduction ou de limitation des émissions pour l'ensemble de l'économie, en fonction de leurs situations nationales, si besoin à l'aide d'incitations et de soutiens.

- La France et la Chine rappellent l'importance de démontrer, à travers l'accord de Paris, l'importance politique égale de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique. Les deux Parties soulignent la nécessité que l'accord de Paris contribue à renforcer efficacement les capacités d'adaptation. Elles soulignent qu'il importe de formuler et de mettre en œuvre des plans nationaux d'adaptation, d'intégrer les considérations relatives au changement climatique dans la planification et les activités nationales de développement social et économique et d'adopter des mesures et des projets d'adaptation diversifiés. Les deux Parties insistent sur la nécessité urgente de renforcer le soutien international en faveur de plans et d'actions d'adaptation dans les pays en développement, en tenant compte des besoins de ceux qui sont particulièrement vulnérables.

- La France et la Chine réaffirment l'importance cruciale de définir une trajectoire claire et crédible pour atteindre d'ici 2020 l'objectif de mobilisation, par les pays développés, de 100 milliards de financement climat par an provenant d'une multitude de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, et incluant de nouvelles sources de financement, afin d'appuyer des actions d'adaptation et d'atténuation transparentes dans les pays en développement et

d'améliorer le renforcement de leurs capacités. Elles saluent les nouveaux engagements pris par les pays en développement et les institutions financières multilatérales lors de la récente réunion FMI/Banque mondiale à Lima durant laquelle a été présenté le rapport OCDE-CPI. Elles appellent les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à accroître leur soutien à l'atténuation et l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement.

- Les deux Parties affirment qu'il importe que les pays développés continuent, après 2020, à apporter et mobiliser un soutien accru en matière de financement, de technologies et de renforcement des capacités en direction des pays en développement pour des actions d'atténuation et d'adaptation ambitieuses et, en particulier en ce qui concerne l'adaptation, à destination des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique. Le soutien complémentaire apporté par d'autres pays désireux de le faire devrait être encouragé et reconnu.

- La France et la Chine insistent sur le rôle essentiel que joue l'innovation technologique pour relever les défis interdépendants que représentent l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, la croissance et le développement, l'accès à l'énergie et la sécurité énergétique. Les deux Parties appuient un renforcement accru du mécanisme technologique existant, en vue de coopérer en matière de développement et de transfert technologique, notamment par des activités communes de recherche et développement, de démonstration, et d'autres actions connexes.

- La France et la Chine soulignent qu'il est nécessaire d'inclure dans l'accord de Paris un système de transparence amélioré en vue de renforcer la confiance mutuelle et de promouvoir une mise en œuvre efficace, notamment par la présentation de rapports et l'examen des actions et du soutien. Une flexibilité devrait être offerte aux pays en développement qui en ont besoin compte tenu de leurs capacités.

- Les deux Parties conviennent également que l'accord de Paris comportera des dispositions permettant aux Parties de formuler, communiquer, mettre en œuvre et actualiser régulièrement leurs contributions déterminées au niveau national. Elles sont favorables à ce qu'une revue complète ait lieu tous les cinq ans sur les progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs à long terme agréés. Les résultats de cette revue aideront les Parties à renforcer régulièrement leurs actions d'une manière décidée au niveau national.

- La France et la Chine soulignent qu'il importe d'adopter à Paris un programme de travail sur l'accélération de l'application avant 2020 en matière d'atténuation, d'adaptation et de moyens de mise en œuvre et d'instaurer un dialogue facilitateur en 2017/2018 afin de recenser les progrès accomplis et d'explorer la possibilité de renforcer encore l'action et le soutien avant 2020.

- La France et la Chine rappellent leur partenariat bilatéral sur le changement climatique établi par la Déclaration commune de 2007 sur le changement climatique et conviennent d'intensifier leur coordination et leur coopération à cet égard. Les deux Parties renforceront leurs échanges, en particulier sur les infrastructures sobres en carbone, les technologies de capture et de stockage du carbone, les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, les transports sobres en carbone, l'urbanisation sobre en carbone, l'économie circulaire, l'adaptation et le marché du carbone. La France et la Chine soulignent l'importance de la tarification du carbone qui peut revêtir différentes formes et considèrent à cet égard que le développement d'un marché national du carbone en Chine constitue une étape importante et un signal fort et encourageant.

- Leur coopération comportera l'échange de bonnes pratiques, la recherche et le développement technologique, l'investissement dans des projets et solutions à faible intensité de carbone et des investissements communs sur des marchés tiers. Les deux Parties ont également l'intention de rendre publiques leurs stratégies nationales respectives de développement bas carbone pour 2050 dès que possible dans les cinq ans à venir.

- La France et la Chine reconnaissent l'importance des financements verts et des investissements sobres en carbone et déploieront des efforts afin d'encourager les flux financiers destinés à financer des projets efficaces et sobres en carbone. Les deux Parties reconnaissent aussi la nécessité d'une coopération en matière de financements verts et d'investissements sobres en carbone. Les deux Parties soulignent le rôle crucial que doivent jouer les banques de développement nationales et multilatérales à cet égard, en particulier pour mobiliser de nouveaux financements publics et privés.

- La France et la Chine soulignent le rôle essentiel des villes, régions, provinces et entreprises dans la lutte contre le changement climatique et encouragent les actions des acteurs non étatiques visant à promouvoir la transition à long terme vers une société bas carbone durable et résiliente au changement climatique.

- S'appuyant sur le Mécanisme de consultation bilatéral créé en 2010, les deux Parties conviennent de lancer le Groupe de travail franco-chinois sur l'économie verte et sobre en carbone, en vue de renforcer leur dialogue bilatéral et leur coopération pratique sur les questions liées au climat et à l'énergie.

- La France et la Chine reconnaissent qu'il importe de mobiliser des financements au service du climat pour soutenir un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique dans les pays en développement, notamment dans les pays moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays africains. La France réitère son engagement de porter son soutien annuel de 3 milliards d'euros actuellement à plus de 5 milliards d'euros en 2020. La Chine annonce à nouveau qu'elle débloquera 20 milliards de yuans pour mettre en place le Fonds chinois de coopération sud-sud sur le climat

destiné à aider les autres pays en développement à lutter contre le changement climatique.

- Les deux Parties s'engagent à augmenter substantiellement leurs investissements publics respectifs dans la recherche, le développement et la démonstration en matière de technologies énergétiques bas carbone (RD&D) à l'horizon 2020, et conviennent de continuer à explorer les possibilités de développer conjointement des projets de coopération dans des domaines d'intérêt mutuel.

- La France et la Chine œuvreront de façon constructive et coopérative, ensemble et avec toutes les Parties à la Convention afin d'aider les pays en développement à accomplir leur transition vers un développement vert et sobre en carbone et à développer une résilience au changement climatique, notamment par le biais d'une coopération tripartite. Les deux Parties exploreront la possibilité de développer la coopération dans les pays tiers en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de prévention et de réduction des catastrophes, en particulier dans les pays en développement. Elles apprécient et appuient les efforts déployés par les pays africains et d'autres pays en développement pour accélérer le développement des énergies renouvelables et renforcer la résilience au changement climatique, notamment la mise en œuvre de l'Initiative pour les énergies renouvelables en Afrique et l'initiative relative aux Systèmes d'alerte précoce sur les risques climatiques.

- La France et la Chine renforceront également leur dialogue et leur coopération sur les questions liées au changement climatique dans d'autres enceintes multilatérales. Les deux Parties reconnaissent le rôle du G20 pour mobiliser le soutien politique nécessaire à une issue fructueuse à Paris ainsi que sa mise en œuvre effective, et pour promouvoir les financements verts, l'efficacité énergétique, les mécanismes du marché du carbone et l'élimination progressive des subventions inefficaces aux combustibles fossiles.

2. Une déclaration non contraignante

« Cette déclaration est un pas majeur vers un accord à Paris » a souligné le Président de la République. L'engagement de la Chine représente en effet un important jalon dans la perspective des négociations sur le climat de la COP 21. Elle met insiste sur quatre points essentiels :

– le fait de parvenir à un accord ambitieux et juridiquement contraignant basé sur le principe de l'équité, c'est-à-dire qui prenne en compte la responsabilité historique des pays développés, les différentes situations nationales et les capacités de chaque pays ;

– la mise en place d'un mécanisme de révision des contributions nationales tous les cinq ans afin de tenir la trajectoire d'un réchauffement climatique au maximum à 2°C d'ici la fin du siècle ;

– la mise en place d'un programme de travail pour parvenir à des avancées avant 2020, date d'entrée en vigueur du nouvel accord ;

– l'importance de la tarification du carbone.

La Chine a par ailleurs officiellement déposé le 30 juin 2015 auprès du Secrétariat de la convention des Nations unies sur le changement climatique (UNFCCC) sa contribution nationale prévue déterminée (INDC). Cette contribution renforce l'offre faite en novembre 2014 lors du Sommet Chine/États-Unis - où la Chine avait annoncé son objectif d'un pic de ses émissions de GES « *autour de 2030* » - en ajoutant à ce plafonnement des émissions, un objectif visant à réduire de 60 à 65 % l'intensité carbone d'ici 2030 (par rapport au niveau de 2005) et le relèvement à 20 % d'ici 2030 de la part des énergies renouvelables entrant dans son mix énergétique.

Cet engagement prend comme base de départ l'objectif actuel de Pékin (arrêté en 2009) de réduire ses émissions de CO₂ par unité de PIB (soit l'intensité carbone) de 40-45 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 2005. En supposant que la Chine réalise effectivement une réduction de 45 % d'ici 2020 - ce qui équivaut à une réduction de l'intensité carbone moyenne annuelle de 3,9 % - le nouvel objectif annoncé d'une réduction de 60 % à 65 % d'ici 2030 de l'intensité carbone se traduira par une baisse annuelle moyenne de l'intensité carbone de l'ordre de 3,1 à 4,4 % entre 2020 et 2030.

La déclaration commune de la Chine et de la France en faveur d'un accord contraignant à la COP 21 est assurément une avancée, mais la Chine, qui pèse 25% des émissions mondiales de gaz à effet de serre et est le plus gros émetteur de la planète, ne s'y engage à revoir à la hausse ses objectifs de réduction seulement « si besoin est »...

C. LE G7 : AUCUNE ANNONCE NOUVELLE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les chefs d'États et de gouvernement du G7 réunis à Elmau au sud de l'Allemagne les 7 et 8 juin 2015, se sont engagés à limiter la hausse de la température moyenne à 2°C, et à réduire de manière « *importante* » leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin du siècle.

1. Les extraits de la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement du G7 relatifs au changement climatique.

Le G7 a une responsabilité particulière pour préparer l'avenir de notre planète. 2015 est une année cruciale pour la coopération internationale et le développement durable. La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) qui se tiendra à Paris est déterminante pour la protection du climat de la planète, le Sommet de l'ONU à New York arrêtera le programme universel de développement durable pour les

années à venir et la Troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui se tiendra à Addis Abeba contribuera à la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015. Nous voulons donner une impulsion déterminante pour atteindre des résultats ambitieux. « Pensons à l'avenir. Agissons ensemble », tel est notre principe directeur.

Changement climatique

Il faut prendre d'urgence des mesures concrètes pour lutter contre le changement climatique, ainsi que le prévoit le cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Nous réaffirmons notre ferme détermination à adopter, à l'occasion de la Conférence de Paris sur le climat (COP 21) qui se tiendra en décembre, un protocole, un autre instrument juridique ou des conclusions agréées ayant force contraignante dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui soient applicables à toutes les parties, ambitieux, solides, complets et reflètent l'évolution des situations nationales.

Cet accord doit améliorer la transparence et la responsabilité, notamment en comportant des règles contraignantes pour assurer le suivi des progrès en matière de réalisation des objectifs, ce qui favoriserait un niveau accru d'ambitions au fil du temps. Cela devrait permettre à tous les pays de bénéficier d'une trajectoire de développement résilient et sobre en carbone, compatible avec l'objectif général de maintenir la hausse de la température moyenne dans le monde au-dessous de 2°C.

Ayant cet objectif à l'esprit et compte tenu des dernières conclusions du GIEC, nous affirmons qu'une diminution importante des émissions mondiales de gaz à effet de serre, accompagnée d'une décarbonation de l'économie mondiale, est nécessaire au cours de ce siècle. En conséquence, nous soutenons une vision commune qui devrait se traduire par un objectif mondial de réduction, d'ici 2050, par l'ensemble des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, des émissions mondiales de gaz à effet de serre correspondant au haut de la fourchette de la dernière recommandation du GIEC, laquelle se situe entre 40 et 70 % par rapport à 2010, reconnaissant que ce défi ne peut être relevé que dans le cadre d'une réponse mondiale. Nous nous engageons à faire notre part pour parvenir à une économie mondiale sobre en carbone à long terme, notamment en développant et déployant des technologies innovantes, en nous efforçant de transformer les secteurs énergétiques d'ici 2050 et nous invitons tous les pays à se joindre à nous dans cet effort. À cet effet, nous nous engageons également à mettre au point des stratégies nationales à long terme sobres en carbone.

Le G7 se félicite de l'annonce ou de la proposition d'objectifs d'émissions pour l'après-2020 par tous ses membres et de la présentation de contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN), et il appelle tous les pays à faire de même très en amont de la COP 21. Nous réaffirmons le ferme engagement que nous avons pris, dans le cadre de l'Accord de Copenhague, de mobiliser,

ensemble, 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 provenant de diverses sources, tant publiques que privées, destinés à d'importantes mesures d'atténuation et de transparence en matière d'exécution.

Les flux de financements pour le climat ont déjà augmenté. Nous poursuivrons nos efforts pour fournir et mobiliser des financements accrus, de sources publiques et privées, afin de montrer que, avec d'autres pays, nous sommes en très bonne voie pour atteindre l'objectif de 100 milliards de dollars et que nous sommes prêts à nous engager activement dans les négociations des dispositions financières des conclusions de Paris. Nous reconnaissons que les banques multilatérales de développement ont la possibilité de fournir des financements pour le climat et d'aider les pays à passer à une économie à faible intensité de carbone. Nous appelons les banques multilatérales de développement à utiliser autant que possible leurs bilans et leur capacité à mobiliser d'autres partenaires pour soutenir les programmes pilotés par les pays dans cet objectif. Nous remercions la présidence d'avoir publié le rapport contextuel sur les financements à long terme pour le climat et nous appelons à de nouveaux échanges dans toutes les enceintes pertinentes en vue de la COP 21.

La mobilisation des capitaux du secteur privé est également déterminante pour honorer cet engagement et libérer les investissements nécessaires dans les technologies sobres en carbone, ainsi que pour consolider la résilience aux effets du changement climatique. Pour surmonter les obstacles actuels à l'investissement, d'investissement, des modèles de financement à fort effet de mobilisation sont nécessaires.

À cette fin, nous entendons :

- intensifier notre soutien en particulier aux efforts déployés par les pays vulnérables pour gérer le risque de catastrophe naturelle liée au changement climatique et pour consolider la résilience. Nous nous efforcerons de 400 millions d'ici 2020 le nombre de personnes dans les pays en développement les plus vulnérables qui ont accès directement ou indirectement à une assurance contre les effets néfastes du changement climatique, et nous soutenons la mise en place de systèmes d'alerte précoce dans les pays les plus vulnérables. À cet effet, nous tirerons les leçons des systèmes d'assurances déjà existants tels que la Capacité africaine de gestion des risques et le Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophe dans les Caraïbes, et sur d'autres mesures destinées à élaborer des solutions et des marchés d'assurance dans les régions vulnérables, notamment les Petits États insulaires en développement, l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, comme énoncé dans l'annexe ;

- accélérer l'accès aux énergies renouvelables en Afrique et dans les pays en développement d'autres régions afin de réduire la pauvreté énergétique et de mobiliser des ressources financières substantielles des investisseurs privés, des institutions de financement du développement et des banques multilatérales de développement d'ici 2020, en nous appuyant sur les travaux et initiatives existants

menés notamment par le laboratoire mondial d'innovation du financement pour le climat, comme énoncé dans l'annexe.

Nous réaffirmons également notre ambition de rendre le Fonds vert pour le climat pleinement opérationnel en 2015 et d'en faire une institution-clé de la future architecture financière pour le climat.

Nous demeurons attachés à l'élimination des subventions inefficaces aux combustibles fossiles et nous encourageons tous les pays à en faire autant. Nous sommes déterminés à poursuivre les progrès dans le cadre de l'OCDE sur la façon dont les crédits à l'exportation peuvent contribuer à la lutte contre le changement climatique qui est notre objectif commun.

Nous nous engageons à intégrer la problématique de l'atténuation et de la résilience au climat dans nos décisions en matière d'aide au développement et d'investissements. Nous poursuivrons nos efforts pour éliminer progressivement les hydrofluorocarbones (HFC) et nous appelons toutes les parties au Protocole de Montréal à négocier cette année un amendement pour éliminer progressivement les HFC et tous les donateurs à aider les pays en développement à mettre en œuvre cet amendement.

Pour favoriser les investissements dans des secteurs de croissance sobres en carbone, nous nous engageons à viser l'objectif à long terme d'appliquer des politiques et des mesures efficaces dans l'ensemble de l'économie mondiale, en particulier des instruments de régulation et des instruments fondés sur le marché du carbone, et nous appelons d'autres pays à se joindre à nous. Nous avons pris l'engagement de mettre en place une plate-forme de dialogue stratégique sur ces questions sur la base d'une participation volontaire et en coopération avec les partenaires concernés, notamment la Banque mondiale.

2. Une déclaration insuffisamment concrète

Les membres du G7 sont ainsi parvenus à parler d'une même voix sur la lutte contre le réchauffement climatique.

Le fait que les États-Unis, le Japon et le Canada, plutôt réticents à s'engager sur les émissions de GES, prennent finalement part à ce communiqué, est, certes, à lui seul un « *message fort* », comme l'a estimé le Président de la République française.

Cependant, ces annonces n'évoquent aucune action concrète et nouvelle pour parvenir à limiter le réchauffement climatique.

D. LE G20 : UNE DÉCLARATION A MINIMA

Les principaux dirigeants de la planète ont dit, lundi 16 novembre 2015, leur « *détermination* » à respecter l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 2 °C, et à éviter l'échec de la conférence de Paris, dans deux semaines.

Selon la déclaration finale des chefs d'État et de gouvernement réunis en Turquie, le G20 souhaite que la COP 21 parvienne à un « *protocole, autre instrument ou accord ayant force juridique* » et « *s'appliquant à toutes les parties* ». « *Nous reconnaissons que 2015 est une année décisive* », écrivent les vingt premières puissances économiques mondiales. Elles plaident pour la conclusion à Paris d'un accord « *juste, équilibré, ambitieux, durable et dynamique* ».

Un futur accord doit aussi respecter les « *responsabilités différenciées et les capacités de chacun* », c'est-à-dire distinction entre les pays riches, responsables historiques du réchauffement, et les économies en développement. Le texte cite aussi en toutes lettres « *l'objectif de moins de 2 °C* » de réchauffement.

Cette déclaration finale du sommet d'Antalya a déçu les ONG engagées dans la lutte contre le changement climatique. Elle ne contient en effet pas de nouvel engagement en matière de financement climatique ; on n'y trouve trace d'aucun engagement concernant l'élimination des subventions aux combustibles fossiles et le texte ne dit pas un mot de l'objectif de décarbonisation de l'économie à long terme.

Cela, alors même que les économies du G20 contribuent à 70 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre et que la réunion d'Antalya était l'une des dernières opportunités offertes, avant la COP 21, de renforcer l'élan pour un résultat ambitieux à Paris.

CONCLUSION

La COP 21 sera déterminante pour la réussite de la lutte contre le changement climatique. L'accord climat qui y sera discuté doit permettre de limiter le réchauffement à un maximum de 2 °C. À cet égard, la Conférence doit impérativement répondre à cinq défis :

- le futur « accord de Paris » doit prendre la forme d'un traité juridiquement contraignant. C'est une condition minimale mais non suffisante, l'expérience du Protocole de Kyoto l'a montré : les 55 pays signataires s'étaient engagés à réduire leurs émissions de 5,2 % sur la période 2008-2012, pour au final aboutir à 34% d'augmentation au niveau mondial ! Le projet de texte d'une cinquantaine de pages qui servira de base à la discussion demeure à ce stade illisible : beaucoup de travail reste à réaliser pour le transformer en accord juridique. De plus, il ne s'agit pas seulement de discuter de la période « post-2020 », mais aussi de savoir ce que l'on fera entre 2015 et 2020 ;

- les objectifs des pays pour l'atténuation pour la période post-2020 sont un autre enjeu de taille. À la date du 12 novembre 2015, 161 pays représentant environ 91 % des émissions mondiales de 2011 avaient soumis leur contribution : cela conduirait (selon les modèles) à une limitation du réchauffement autour de 3°C en 2030, ce qui est largement insuffisant. L'accord devra être suffisamment dynamique pour permettre des ajustements visant à rehausser l'ambition, de façon à rejoindre l'objectif collectif des 2°C ;

- l'accord de Paris devra aussi permettre le contrôle et la transparence des initiatives nationales et de leur agrégation. Le projet de texte manque à cet égard de contrainte et d'ambition. Depuis la conférence de Copenhague, en 2009, le processus de négociation s'appuie non plus sur la contrainte, mais sur le volontariat : chaque État décide lui-même de ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre (système dit « bottom-up » qui a succédé au principe dit du « top-down »). Le risque est donc réel que cet accord ne serve plus qu'à collecter les contributions de chacun, sans fixer de niveau d'ambition : il faut l'éviter. Ce d'autant qu'à ce jour, l'objectif des 2°C est loin d'être tenu ;

- il faudra également veiller à l'adaptation des pays les plus vulnérables aux dérèglements climatiques. Elle n'est pas envisageable sans financements dédiés. Le Fonds vert pour le climat a été créé à cet effet et le compromis de Lima a acté sa capitalisation initiale à hauteur de 10 milliards de dollars pour la période 2015-2018, mais il devra être abondé bien davantage ;

- la garantie d'un financement suffisant et pérenne est indispensable. Les pays développés se sont engagés, en 2009, à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Or, si le projet de texte reprend bien cet objectif, il n'indique rien, ni

quant à la façon d'y parvenir, ni sur la nature même de ces financements. Il ne détermine pas non plus clairement la part de cet argent qui sera destiné à financer l'adaptation. Il ne s'agit pas de comptabiliser tout et n'importe quoi au nom du climat (par exemple les financements engagés au titre de l'APD et « relabellisés » ensuite) : des règles claires et des garde-fous doivent être posés sur les financements publics et privés comptabilisés au nom du climat.

Sur tous ces points nous avons, collectivement, un impératif de résultat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 24 novembre 2015, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

La Présidente Danielle Auroi. La Conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement a été globalement négative. On comprend que les pays en développement ne nous fassent pas confiance et arrivent à la COP21 en étant très remontés, puisqu'on leur a dit que tout ce qui était fait en leur faveur relevait du climat. De plus, ils ont l'impression d'être pris en tenaille entre deux égoïsmes, celui des pays occidentaux, et celui des BRICS. L'accord contraignant sera très difficile à obtenir, et il reste à espérer que le texte final permette d'accélérer dans les cinq années à venir.

Je tiens à souligner que les ONG sont également sorties très déçues de la Conférence d'Addis-Abeba, et sont très remontées par rapport à la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui. Elles seront très attentives à l'accord qui va sortir de la COP21.

L'Union européenne risque quant à elle de rester la « bonne élève » en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

M. Jérôme Lambert, co-rapporteur. L'Union européenne est responsable de 12 % des émissions de CO₂. Même si elle fait beaucoup d'efforts, il reste 88 % du monde qui lui aussi doit faire beaucoup d'efforts ! Plus on attend, plus les conséquences de l'inaction ou de l'action insuffisante risquent de se faire sentir. Il ne faudrait pas que l'on arrive à de multiples catastrophes climatiques pour que tous les pays se trouvent contraints à agir.

M. Bernard Deflesselles, co-rapporteur. Je déplore que le fossé entre les pays développés et les pays en développement ne se soit pas comblé. Nous avons perdu notre crédibilité en faisant beaucoup de promesses non tenues, en matière de financement, de transferts de technologies qui ne fonctionnent pas, etc..

Malheureusement, les grandes instances internationales comme le G7 et le G20 se sont réunies en juin s'agissant du G7 et il y a quelques semaines pour le G20, se sont pratiquement désintéressés de la question. Cela, alors même que les économies du G20 contribuent près de 80 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Ainsi, la déclaration finale du sommet du G20 d'Antalya ne contient pas de nouvel engagement en matière de financement climatique ; on n'y trouve trace d'aucun engagement concernant l'élimination des subventions aux combustibles fossiles et le texte ne dit pas un mot de l'objectif de décarbonisation de l'économie à long terme...

M. Yves Daniel. La COP21 a certes pour objectif de trouver un accord sur le climat. Mais l'enjeu va bien au-delà : c'est celui de l'Humanité sur cette planète, c'est un enjeu de survie de l'Humanité. J'ai l'impression que l'on ne développe pas suffisamment cet enjeu humanitaire et planétaire. Certes, le travail doit se poursuivre, mais il faut aussi l'inscrire dans la durée, dans l'évolution du monde et de la planète.

La Présidente Danielle Auroi. Nous partageons tous cette réaction. L'enjeu de l'Humanité n'est pas suffisamment vu par les dirigeants d'une manière générale. Nous allons continuer à nous battre pour une action à long terme.

M. Yves Daniel. Les finances sont une chose, mais il n'y a pas que cela : il faut une volonté politique !

ANNEXES

ANNEXE N^o 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Les rapporteurs tiennent à témoigner leur gratitude à l'ensemble des personnalités avec lesquelles ils se sont entretenus dans le cadre de la préparation de ce rapport d'information.

À PARIS :

- M. Jérôme BROUILLET, Chef du bureau « Environnement et agriculture », Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M. Arnaud BUISSÉ, Sous-directeur « Affaires financières multilatérales et développement », Service des affaires multilatérales et de développement, Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M. Pierre CANNET, responsable du Programme climat et énergie au WWF France ;

- M. Dominique LEBASTARD, Représentant spécial de la DG Trésor pour la COP 21, Direction générale du trésor, Ministère de l'économie et des finances ;

- M. Jean JOUZEL, Vice-président du groupe scientifique du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ;

- M. Paul WATKINSON, chargé de la coordination des négociations internationales au Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

À DUBLIN :

- M^{me} Celine CLARKE, directrice de la Mary Robinson Foundation ;

- M. Joe CURTIN, chercheur principal (Politique du climat) à l'Institut des Affaires internationales et européennes ;

- M. Ryan MEADE, directeur de Climate Gathering ;

- M. John O'NEILL, ministère de l'Environnement ;

- M^{me} MARY ROBINSON, présidente de la Mary Robinson Foundation ;
- M. Eamon RYAN, ancien ministre en charge de l'Énergie, président du parti vert irlandais & membre du comité consultatif ;
- M^{me} Tara SHINE, conseillère spéciale de la Mary Robinson Foundation ;
- M. le Professeur John SWEENEY, Université NUI Maynooth ;
- M. David WALSH, directeur pour l'Environnement international et le Climat au ministère de l'Environnement ;

À RIGA :

- Mr. Einars CILINSKIS, député de la Saeima, membre de la Sous-commission environnement et politique climatique ;
- M^{me} Liga EFEJA, Adjointe executive, Climate Action Network International ;
- M^{me} Liga MENGELSONE, directrice générale LDDK ;
- M^{me} Ilze PRUSE, directrice du département du changement climatique au Ministère de la Protection environnementale et du Développement régional ;
- M^{me} Kristine SIRMA, chef de la division de la production végétale, Ministère de l'Agriculture ;
- M^{me} Inga SKUJINA, Sous-secrétaire d'État aux affaires européennes ;
- M. Juris SPIRIDONOV, Sous-secrétaire d'État à l'Énergie.

ANNEXE N° 2 :
PAQUET « UNION DE L'ÉNERGIE » /
COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN
ET AU CONSEIL /
PROTOCOLE DE PARIS – PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LE
CHANGEMENT CLIMATIQUE PLANÉTAIRE APRÈS 2020

Bruxelles, le 25.2.2015 / COM(2015) 81 final

1. Résumé

Selon les dernières conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), si nous n'intervenons pas rapidement, le changement climatique aura des conséquences sévères, généralisées et irréversibles pour tous les habitants et les écosystèmes de la planète. Pour limiter l'augmentation moyenne de la température à la surface de la Terre à moins de 2 °C par rapport aux niveaux de l'ère préindustrielle et éviter ainsi une évolution dangereuse, tous les pays devront réduire sensiblement et durablement leurs émissions de gaz à effet de serre.

Cette transition mondiale vers de faibles niveaux d'émission peut se faire sans mettre en péril la croissance et l'emploi et peut offrir des possibilités non négligeables de revitaliser les économies en Europe et dans le reste du monde. La lutte contre le changement climatique présente aussi des avantages considérables en termes de bien-être des citoyens. En remettant cette transition à plus tard, nous ne ferons qu'en augmenter le coût global et limiter les solutions envisageables pour réduire efficacement les émissions et se préparer aux effets du changement climatique.

Tous les pays doivent agir de toute urgence et collectivement. Depuis 1994, les Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) œuvrent spécifiquement en ce sens : plus de quatre-vingt-dix pays développés et en développement se sont engagés à réduire leurs émissions d'ici à 2020. Ces engagements demeurant malgré tout insuffisants pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2 °C⁽¹⁾, les Parties à la CCNUCC ont lancé en 2012 des négociations visant à conclure un nouvel accord juridiquement contraignant et applicable à l'ensemble des Parties, qui mettra le monde sur la bonne voie pour atteindre ledit objectif. L'accord de 2015 devra être finalisé à Paris en décembre 2015 et mis en œuvre à compter de 2020.

(1) *Programme des Nations unies pour l'environnement - «The emission gap report 2014. A UNEP synthesis report».*

Au vu des progrès accomplis lors de la récente conférence sur le climat organisée à Lima, la conclusion d'un accord solide à Paris est à notre portée. Il a même été décidé que les pays devaient formuler et communiquer leurs propositions concernant leurs objectifs de réduction des émissions bien avant la conférence de Paris. Un premier projet de texte complet de l'accord de 2015 a d'ailleurs été rédigé, qui reflète les positions de toutes les Parties sur chacun des éléments de ces négociations.

Bien avant la conférence de Lima, l'Union européenne (UE) faisait déjà preuve de volonté politique et de détermination dans la lutte contre le changement climatique à l'échelle mondiale. Lors du sommet européen d'octobre 2014, les dirigeants européens avaient convenu que l'UE devait intensifier ses efforts et réduire ses émissions d'au moins 40 % par rapport à 1990 d'ici à 2030. S'en sont suivies des annonces faites par la Chine et les États-Unis. À Lima, les États membres de l'Union se sont engagés à verser près de la moitié de la capitalisation initiale de 10 milliards USD au Fonds vert pour le climat (FVC) afin d'aider les pays en développement. Au sein de l'UE, un nouveau plan d'investissement a été adopté, qui permettra d'injecter au moins 315 milliards d'EUR d'investissements publics et privés dans l'économie réelle au cours des trois prochaines années (2015-2017). Ces investissements contribueront à moderniser et à « décarboniser » l'économie de l'Union.

La présente communication fait suite aux décisions prises à Lima et constitue un élément fondamental de la mise en œuvre de la priorité que s'est fixée la Commission, à savoir mettre en place une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique qui aille dans le sens des orientations politiques du président de la Commission. Le présent document prépare l'Union au dernier cycle de négociations qui se tiendra avant la conférence de Paris de décembre 2015.

Plus particulièrement, la présente communication :

- traduit la décision prise lors du sommet européen d'octobre 2014 en un objectif d'émissions pour l'UE — sa contribution prévue, déterminée au niveau national (CPDN ou INDC pour Intended Nationally Determined Contribution en anglais), devra être présentée au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année 2015 ;

- propose que toutes les Parties à la CCNUCC soumettent leur CPDN bien avant la conférence de Paris. La Chine, les États-Unis et d'autres pays du G20, ainsi que des pays aux revenus moyens et élevés, devraient être en mesure d'y parvenir avant la fin du premier trimestre de 2015. Les pays les moins avancés (PMA) devraient se voir accorder plus de temps ;

- esquisse une vision d'un accord transparent, dynamique et juridiquement contraignant, assorti d'engagements équitables et ambitieux pris par toutes les Parties dans un contexte économique et géopolitique mondial en constante

évolution. Grâce à ces engagements cumulés — qui reposent sur des constats scientifiques — la planète devrait être en mesure de réduire ses émissions totales d'au moins 60 % par rapport aux niveaux de 2010 d'ici à 2050. En cas d'écart entre le niveau d'ambition fixé à Paris et le niveau de réduction nécessaire, il conviendra de remédier à ce problème en élaborant un programme de travail qui débutera en 2016, en étroite collaboration avec le FVC, afin de définir des mesures supplémentaires de réduction des émissions ;

- propose que l'accord de 2015 prenne la forme d'un protocole à la CCNUCC. Les grandes économies, notamment l'UE, la Chine et les États-Unis, devront faire preuve de volonté politique en adhérant au protocole le plus tôt possible. Il conviendrait que ce dernier entre en vigueur dès que les pays représentant collectivement 80 % des émissions mondiales l'auront ratifié. Dans le cadre du nouveau protocole, les fonds ainsi que le développement et le transfert de technologies en faveur de la lutte contre le changement climatique, associés au renforcement des capacités, devraient favoriser la participation de tous les pays et permettre la mise en œuvre effective et efficace de stratégies visant à réduire les émissions et à s'adapter aux effets néfastes du changement climatique ;

- souligne que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI) et les Parties au protocole de Montréal devraient agir afin de réguler efficacement les émissions dues aux transports aériens et maritimes internationaux, ainsi que la production et la consommation de gaz fluorés avant la fin de 2016 ;

- met l'accent sur la manière dont les autres politiques de l'Union, telles que le commerce, la recherche scientifique, l'innovation et la coopération technologiques, la coopération économique et l'aide au développement, la réduction des risques de catastrophe et l'environnement, pourraient renforcer la politique internationale de l'UE en matière de climat ; et

- est assortie d'un plan d'action portant sur la diplomatie en matière de climat, élaboré conjointement par le Service européen pour l'action extérieure et la Commission. Ce plan vise à élargir le champ d'action de l'UE et à lui permettre de nouer des alliances avec des partenaires internationaux ambitieux dans la perspective de la conférence de Paris.

Certains aspects de la présente communication sont exposés plus en détail dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

2. Le protocole de Paris

Afin de favoriser une action collective qui aille dans le sens des conclusions du GIEC, le protocole de Paris doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- garantir des réductions d'émission ambitieuses :

- en stipulant que l'objectif à long terme devrait être de réduire les émissions mondiales d'au moins 60 % par rapport aux niveaux de 2010 d'ici à 2050 ⁽¹⁾; et

- en formulant, dans ce contexte, des engagements clairs, spécifiques, ambitieux, équitables et juridiquement contraignants en matière d'atténuation, qui donnent au monde entier les moyens d'atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2 °C. Ces engagements doivent être compatibles avec les principes de la CCNUCC appliqués compte tenu de l'évolution des responsabilités, des capacités et des différentes situations nationales ;

- garantir le dynamisme du mécanisme mis en place en prévoyant un réexamen global, qui sera réalisé tous les cinq ans, afin de renforcer le niveau d'ambition de ces engagements en matière d'atténuation compte tenu des données scientifiques les plus récentes ;

- accroître la transparence et la responsabilisation de telle sorte qu'il soit possible d'évaluer si les objectifs de réduction des émissions ont été atteints et si les engagements correspondants ont été honorés. Il conviendra d'établir un ensemble commun de règles et de procédures applicables à la déclaration annuelle, à la vérification régulière et aux examens des inventaires des émissions effectués par les experts internationaux ;

- encourager un développement durable procurant une résilience face au changement climatique, en favorisant la coopération internationale et en soutenant des actions permettant de réduire la vulnérabilité et d'améliorer la capacité d'adaptation des pays aux effets du changement climatique ; et

- promouvoir une mise en œuvre et une coopération effectives et efficaces en encourageant les actions mobilisant des investissements publics et privés importants, transparents et prévisibles en faveur d'un développement à faibles émissions et favorisant la résilience au changement climatique.

Ces objectifs devront être énoncés dans le protocole. Un programme de travail technique, qui s'achèvera en 2017, devra établir les modalités, les processus et les institutions nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Pour adhérer au protocole, les Parties devront prendre un engagement en matière d'atténuation. Les Parties pourront prendre part au processus décisionnel dans le cadre du protocole et auront accès à des ressources financières et autres pour soutenir la mise en œuvre dudit protocole. Les engagements en matière de

(1) Cela correspond à l'objectif à long terme de l'UE de réduire de moitié les émissions mondiales par rapport à 1990 d'ici à 2050, comme l'a rappelé le Conseil «Environnement» dans ses conclusions du 28 octobre 2014. Ces objectifs devront être énoncés dans le protocole. Un programme de travail technique, qui s'achèvera en 2017, devra établir les modalités, les processus et les institutions nécessaires pour atteindre ces objectifs.

d'atténuation pris au titre du protocole devront également être juridiquement contraignants pour toutes les Parties.

Ce sera un signal très clair, à l'intention des gouvernements, des marchés et du grand public, de la détermination des Parties au protocole à lutter contre le changement climatique, car les engagements pris :

- constituent la plus forte manifestation qui soit de la volonté politique des Parties d'atteindre leurs objectifs ;

- offrent la prévisibilité et la sécurité juridique nécessaires à tous les acteurs publics et privés ; et

- garantissent la durabilité face aux fluctuations de la politique intérieure.

Il appartient aux pays qui plaident pour que les engagements en matière d'atténuation ne soient pas contraignants au niveau international de démontrer que l'on peut obtenir les mêmes avantages en optant pour une autre approche.

La totalité des nations constituant le G20, qui représentent environ 75 % des émissions mondiales, ainsi que d'autres pays aux revenus moyens et élevés devraient ratifier le protocole en temps utile et le mettre en œuvre à compter de 2020. En ouvrant la voie et en adhérant le plus tôt possible au protocole, l'UE, la Chine et les États-Unis enverraient un signal particulièrement fort exprimant leur volonté politique. Le protocole devrait entrer en vigueur dès que les pays représentant collectivement plus de 40 Gt d'émissions exprimées en équivalent CO₂ (soit 80 % des émissions mondiales actuelles) en 2015 auront déposé leur instrument de ratification.

3. Garantir d'ambitieuses réductions des émissions de gaz à effet de serre

a. L'objectif de l'Union européenne pour 2030 et sa contribution prévue, déterminée au niveau national

Les efforts consentis par l'UE dans le cadre de sa politique climatique et énergétique donnent des résultats. Les émissions de l'UE ont diminué de 19 % entre 1990 et 2013 alors que son PIB a augmenté de 45 % au cours de la même période. Le cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, tel que convenu par les dirigeants de l'UE en octobre 2014, renforcera encore les moyens d'action. Il établit un objectif de réduction des émissions de l'UE d'au moins 40 % par rapport à 1990 d'ici à 2030 ; il s'agit d'un objectif contraignant, applicable à l'ensemble de l'économie et couvrant tous les secteurs et toutes les sources d'émissions, y compris l'agriculture, la foresterie et les autres utilisations des terres. Cet objectif ambitieux et équitable est compatible avec une progression présentant le meilleur rapport coût-efficacité pour parvenir à une réduction des

émissions de l'Union d'au moins 80 % d'ici à 2050⁽¹⁾. L'UE a déjà pris des mesures importantes pour devenir l'économie la plus efficiente au monde en ce qui concerne les émissions. L'objectif de 2030 entraînera une réduction supplémentaire de l'intensité d'émission de l'économie de l'UE de l'ordre de 50 %. Le plan d'investissement de l'UE récemment approuvé va débloquer un financement privé substantiel qui permettra de moderniser et de « décarboniser » l'économie de l'Union.

Il est inutile de proposer un objectif conditionnel plus élevé à l'heure actuelle. Si toutefois un objectif plus ambitieux s'imposait à l'issue des négociations, l'UE devrait être disposée à accepter le recours aux crédits internationaux pour compléter les engagements nationaux, pour autant que l'intégrité environnementale de ceux-ci soit pleinement garantie et le double comptage évité.

b. Un partage de l'effort mondial

L'UE est responsable de 9 % des émissions mondiales et cette proportion est en baisse. En novembre 2014, les deux plus grands émetteurs mondiaux, la Chine (25 % des émissions mondiales) et les États-Unis (11 %), ont emboîté le pas à l'UE en annonçant leurs objectifs indicatifs pour l'après-2020. Combinés, ces objectifs devraient couvrir près de la moitié des émissions mondiales. Pour être efficace et pour permettre la mise en place de conditions équitables au niveau mondial, le protocole devra réunir les caractéristiques suivantes :

- une vaste couverture géographique. Afin de garantir la couverture nécessaire des émissions, toutes les Parties, à l'exception des PMA, devront présenter leur CPDN le plus tôt possible en 2015. Tous les pays à revenus moyens et élevés du G20 devraient être en mesure de présenter cette contribution d'ici à la fin du premier trimestre de 2015. Ces CPDN devraient être communiquées conformément aux exigences en matière d'information convenues à Lima. Le tableau 1 présente l'objectif de réduction des émissions de l'UE de 40 % au moins convenu par les dirigeants de l'Union en octobre 2014, sous la forme d'une CPDN, conformément aux exigences en matière d'information convenues à Lima pour garantir des objectifs transparents, quantifiables et comparables. Ce tableau fournit un modèle simple dont les Parties qui sont encore en train d'élaborer leur CPDN pourraient s'inspirer. Sur une base volontaire, les PMA pourraient présenter une CPDN qui résumerait les politiques et les mesures envisagées ou adoptées et donnerait une estimation des réductions des émissions. Toutes les autres Parties au protocole devront être constamment liées par un engagement en matière d'atténuation. Ces engagements devraient être énumérés, par ordre alphabétique des Parties, dans une annexe au protocole ;

- une couverture complète des secteurs et des émissions. Les engagements des Parties doivent véritablement inciter tous les acteurs à continuer de réduire et

(1) COM(2011) 112 (final): Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050

limiter les émissions mondiales. Le protocole devrait exiger des réductions d'émissions dans tous les secteurs, y compris l'agriculture, la foresterie et autres utilisations des terres, les transports aériens et maritimes internationaux et les gaz fluorés. L'OACI, l'OMI et les Parties au protocole de Montréal devraient agir afin de réguler efficacement les émissions des transports aériens et maritimes internationaux, ainsi que la production et la consommation de gaz fluorés d'ici à la fin de 2016 ;

- le plus haut niveau d'ambition possible. Suffisamment tôt avant la conférence de Paris, chaque Partie devra déterminer son type d'engagement en matière d'atténuation et définir son niveau d'ambition et le champ d'application de cet engagement en tenant compte de l'évolution des responsabilités, des capacités et des différents contextes nationaux. Les pays qui ont les plus grandes responsabilités et les capacités les plus importantes devront prendre les engagements les plus ambitieux en matière d'atténuation. La CPDN de chaque Partie devrait représenter une importante progression du niveau d'ambition des efforts d'atténuation et du champ d'application de ceux-ci, par rapport à l'engagement de départ. Les CPDN devraient faire apparaître une convergence de faibles niveaux d'émissions globales et d'émissions par habitant, d'une part, et une amélioration de l'intensité d'émission au fil du temps, d'autre part ;

- des engagements solides en matière d'atténuation. Des objectifs absolus à l'échelle de l'économie, couplés à des budgets d'émissions, constituent le type d'engagement le plus solide. Ils présentent un certain nombre d'avantages, notamment la sécurité, la transparence, la souplesse et, s'ils sont largement utilisés, la réduction du risque de fuite de carbone. Conformément au principe de progression dans le temps, tous les pays qui ont déjà adopté de tels objectifs devraient les maintenir et les renforcer par rapport à une année de base ou une période de référence historique. Les pays du G20 et les autres pays à revenu élevé qui n'ont pas d'objectifs absolus au titre du protocole à compter de 2020 devraient s'engager à en adopter d'ici à 2025 au plus tard. Les autres économies émergentes et les pays à revenu intermédiaire sont encouragés à le faire le plus rapidement possible et au plus tard en 2030.

4. Garantir le dynamisme du mécanisme grâce à un réexamen régulier des objectifs

Le protocole devrait établir un processus, applicable à toutes les Parties, prévoyant un réexamen et un renforcement réguliers des engagements en matière d'atténuation, qui soit compatible avec l'objectif à long terme du protocole. Si les efforts collectifs consentis par les Parties sont en deçà de ce qui est nécessaire, le processus devrait encourager les Parties à relever le niveau d'ambition des engagements existants et à formuler des engagements suffisamment ambitieux au cours des périodes ultérieures.

À partir de 2020, le réexamen devrait avoir lieu tous les cinq ans et favoriser la transparence, la clarté et la compréhension des engagements en

matière d'atténuation au regard de leur contribution à l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2 °C. Dans le cadre de ce réexamen, les Parties devraient être invitées à expliquer les progrès qu'elles ont réalisés par rapport à leurs engagements en matière d'atténuation et les raisons pour lesquelles elles estiment que leurs actions ont été équitables et ambitieuses.

Le processus devrait être fondé sur des données scientifiques et factuelles, et être guidé par des considérations reposant sur l'évolution des responsabilités, des capacités et des différents contextes nationaux. Il devrait être simple, efficace, et éviter la répétition inutile d'autres processus. Les modalités du cycle de réexamen devraient être améliorées au fil du temps pour permettre aux Parties de rester sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2 °C.

Le protocole et les décisions connexes de la conférence des Parties devront garantir un processus dynamique de mobilisation du financement de la lutte contre le changement climatique, de transfert de technologie et de renforcement des capacités des Parties éligibles, en particulier celles qui ont le moins de moyens. Il s'agira également d'évaluer et d'améliorer régulièrement l'adéquation et l'efficacité des moyens d'exécution mobilisés par le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et d'autres institutions compétentes. À Paris, il faudra également veiller à offrir un soutien aux Parties pour leur permettre de procéder régulièrement à un réexamen et à un renforcement de leurs approches en matière d'adaptation au fil du temps.

5. Renforcer la transparence et la responsabilisation

Le protocole devra définir les éléments clés d'un système commun de transparence et de responsabilisation, applicable à toutes les Parties. Ce système devra prévoir des règles en matière de surveillance, de communication des informations, de vérification et de comptabilisation, ainsi qu'un processus en vertu duquel chaque Partie sera tenue responsable du respect de ses engagements. Ce système sera essentiel pour s'assurer que chaque Partie met en œuvre ses engagements et est sur la bonne voie pour atteindre son objectif. Il sera également essentiel pour instaurer la confiance, encourager l'ambition et fournir la prévisibilité et la sécurité juridique. Ainsi, les Parties devraient soumettre, au plus tard au moment de la ratification, la série la plus récente d'inventaires des émissions annuelles couvrant la période allant de 2010 à 2015.

Ce système devrait être conçu pour durer. Il devrait être suffisamment souple pour couvrir un large éventail de types d'engagements et de capacités et de circonstances nationales, mais cette souplesse ne devrait pas nuire à la transparence, la responsabilisation et l'ambition. Des équipes d'experts indépendants devraient procéder à des réexamens réguliers. Le nouveau protocole devrait reconnaître les transferts nets entre les pays qui ont décidé de lier leurs marchés nationaux du carbone et il conviendrait d'en tenir compte lors de l'évaluation de la conformité.

Enfin, le protocole devrait créer un organisme chargé de faciliter la mise en œuvre et de répondre aux questions qui se posent en termes de conformité en ce qui concerne la mise en œuvre des engagements des Parties. Cet organisme devrait se concentrer sur les engagements en matière d'atténuation, y compris la surveillance, la communication des informations, la vérification et la comptabilisation. L'instance devrait être spécialisée et indépendante, et son mandat devrait être précisé dans le protocole.

6. Favoriser la résilience au changement climatique grâce à l'adaptation

Si des mesures d'atténuation ambitieuses sont essentielles, il est tout aussi important d'encourager des mesures individuelles et collectives visant à se préparer et à s'adapter aux effets néfastes du changement climatique. Le rôle du secteur de l'utilisation des terres en ce qui concerne la résilience sur le plan de la sécurité alimentaire, et d'autres retombées environnementales, sociales et économiques sont essentiels dans ce contexte. La stratégie de l'UE en matière d'adaptation, qui complète les stratégies des États membres, a pour objectif d'améliorer la résilience de l'Europe au changement climatique. L'adaptation basée sur les écosystèmes peut réduire le risque d'inondation et d'érosion du sol et améliorer la qualité de l'eau et de l'air.

Pour permettre à toutes les Parties d'atteindre un développement durable favorisant la résilience au changement climatique, le protocole devrait renforcer les engagements de toutes les Parties visant à continuer d'élaborer, de planifier et de mettre en œuvre des mesures destinées à faciliter l'adaptation au changement climatique et à faire rapport sur ces éléments dans leurs communications nationales. Le protocole devrait continuer à faciliter l'assistance aux régions et pays qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique, notamment par la fourniture d'une aide financière et d'une assistance technique et par le renforcement des capacités.

De cette manière, le protocole donnera plus de visibilité aux actions menées en matière d'adaptation et de soutien, et renforcera les dispositions relatives à la surveillance et à la communication des informations prévues par la CCNUCC. Il permettra également une meilleure compréhension de l'efficacité des mesures mises en œuvre pour permettre une adaptation adéquate sur la base des rapports nationaux et d'autres informations utiles, afin de justifier d'autres actions renforcées à entreprendre par les Parties.

Outre l'adoption du protocole, d'autres décisions de la conférence des Parties devraient renforcer la mise en œuvre des dispositions prévues par le cadre d'adaptation de Cancún et le programme de travail de Nairobi.

7. Promouvoir la mise en œuvre et la coopération

a. Mobiliser des fonds publics et privés pour lutter contre le changement climatique

La transition vers des économies à faibles émissions et résilientes au changement climatique ne sera possible que grâce à des modifications à grande échelle de la structure des investissements. Le protocole devrait promouvoir les investissements dans les programmes et les politiques de réduction des émissions favorisant la résilience au changement climatique. Tous les pays devraient s'engager à prendre des mesures pour créer un cadre plus propice aux investissements en faveur du climat. Conformément à la communication de la Commission intitulée « Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015 », toutes les ressources devraient être utilisées efficacement pour atteindre plusieurs objectifs convenus au niveau international en matière de développement durable et de climat. Les pays qui sont en mesure d'y parvenir devraient mobiliser des fonds pour aider les Parties au protocole éligibles. La base du soutien financier doit être élargie au fil du temps à mesure que les capacités des Parties évoluent. Toutes les Parties devraient également apporter des précisions au sujet de l'effet sur le climat des flux financiers qui ne relèvent pas du financement de la lutte contre le changement climatique. Le financement en faveur de l'action pour le climat devrait rester en rapport avec les engagements, les conditions favorables et les stratégies d'investissement post-2020 des gouvernements nationaux. Le montant du financement en faveur de la lutte contre le changement climatique qui devra être mobilisé dépendra également de l'ambition et de la qualité des CPDN proposées, des plans d'investissement ultérieurs et des processus nationaux de planification de l'adaptation. À ce stade, étant donné que les CPDN et les processus nationaux de planification de l'adaptation ne sont pas totalement connus, il est encore trop tôt pour donner des détails sur l'ampleur et le type de financement en faveur de la lutte contre le changement climatique qui sera nécessaire pour l'après-2020.

Le secteur public continuera à jouer un rôle important dans la mobilisation de fonds en faveur de la lutte contre le changement climatique après 2020. Le protocole devrait également reconnaître l'importance du secteur privé en tant que source essentielle pour renforcer le financement de la lutte contre le changement climatique. Le protocole devrait clarifier le rôle du Fonds vert pour le climat et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans le soutien à la mise en œuvre. Il devrait garantir aux pays les plus pauvres et à ceux qui sont les plus vulnérables au changement climatique qu'ils continueront à recevoir un soutien prioritaire. Cet objectif pourra être atteint au mieux si le cadre de financement du protocole est en parfaite cohérence avec le processus de financement du développement et le programme de développement pour l'après-2015.

Le protocole devrait promouvoir la création et la mise en œuvre de solides conditions favorables à la transition vers des économies à faibles émissions et résilientes au changement climatique, notamment :

- des politiques nationales ambitieuses en matière de lutte contre le changement climatique ;

- une gouvernance efficace, y compris des cadres d'investissement, des incitations par les prix et des instruments de financement favorisant les investissements dans les technologies à faibles émissions et la résilience au changement climatique ; et

- la fourniture d'informations sur la manière de lutter contre le changement climatique.

La tarification du carbone et les politiques d'investissement des banques publiques de développement joueront un rôle crucial à cet égard. Il est essentiel d'intégrer la dimension climatique dans toutes les politiques, dans toutes les stratégies de développement et dans tous les investissements pour tirer parti des synergies entre le développement, l'atténuation et le financement des mesures d'adaptation.

b. Renforcer les mesures de coopération internationale

Le partage des informations sur les expériences en matière d'élaboration de politiques et la promotion des bonnes pratiques permettront d'accélérer et d'élargir considérablement l'action pour le climat. Au cours de ces dernières années, l'Union européenne a joué un rôle proactif dans des initiatives bilatérales et multilatérales afin d'atteindre cet objectif, en organisant, par exemple, des dialogues bilatéraux sur la politique d'échange de quotas d'émission, en lançant des initiatives en matière d'énergie durable qui contribuent au développement d'économies à faible intensité de carbone ou en favorisant l'élaboration et la mise en pratique de politiques d'adaptation dans le cadre de l'Alliance mondiale contre le changement climatique, qui regroupe aujourd'hui 38 pays en développement vulnérables et huit régions d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique.

Le protocole devrait encourager des échanges plus systématiques d'expériences dans et entre les régions géographiques, ce qui permettrait de collecter l'expertise technique notamment des organisations spécialisées, du secteur privé, des milieux universitaires, des régions et des villes. Le protocole devrait garantir la reconnaissance d'initiatives importantes qui mettent en œuvre ou viennent compléter les efforts consentis au niveau national pour réduire les émissions et faciliter l'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. Lors de la conférence de Paris, il devrait également être décidé de poursuivre le programme de travail visant à définir des mesures d'atténuation supplémentaires en 2016, en étroite collaboration avec le Fonds vert pour le climat et d'autres institutions financières. Ces mesures seront particulièrement importantes en cas d'écart entre le niveau global d'ambition des engagements en matière d'atténuation et les réductions d'émissions nécessaires pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2° C.

c. Soutenir le développement et le déploiement des technologies liées au climat

Le développement et le déploiement des technologies liées au climat ont un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des objectifs en matière de changement climatique ainsi que dans la contribution à la création d'emplois et à une croissance économique durable. La combinaison du financement de la recherche, de mesures de pénétration du marché, de programmes d'éducation, du financement et de politiques de tarification des émissions crée un environnement propice au développement d'un large éventail de technologies, parmi lesquelles celles visant à favoriser la résilience aux effets climatiques extrêmes, les services climatiques et les systèmes de gestion de l'eau, ainsi que les technologies dans les domaines de la production d'énergie, des procédés industriels, des transports, de l'agriculture et de la réduction de la déforestation.

Les pays choisissent les solutions technologiques qui sont les plus appropriées pour eux, souvent guidés dans ce choix par des évaluations des besoins technologiques et par le centre et réseau de technologie climatique (CRTC). L'innovation, et notamment le nécessaire renforcement du transfert de technologies, dépend de la collaboration volontaire avec les acteurs du secteur privé pour élaborer, financer et déployer une technologie. Il est essentiel de préserver les règles en vigueur en matière de propriété intellectuelle.

Le protocole devrait reconnaître le rôle que jouent déjà le comité exécutif pour la technologie et le CRTC, en association avec une réforme du processus d'évaluation des besoins technologiques.

d. Renforcer les capacités

Le renforcement des capacités devrait faire partie intégrante du soutien apporté à toutes les activités liées au protocole, en particulier la planification de l'adaptation, les obligations en matière de déclaration, les inventaires des émissions, le transfert de technologies et les projets d'atténuation. Ce sont donc les institutions chargées de soutenir les activités dans ces domaines qui devraient prendre en charge ce renforcement, qui doit être adapté aux besoins des différents pays.

Les dispositions en vigueur au titre de la convention pourraient être renforcées, même si le Forum de Durban sur le renforcement des capacités restera la tribune appropriée pour débattre de ce sujet. L'UE s'emploie à intégrer le renforcement des capacités dans le soutien qu'elle apporte à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, y compris en ce qui concerne les engagements en matière d'atténuation.

À la conférence de Paris, il devrait être décidé d'aider les pays qui en ont besoin à dresser des inventaires des émissions, à établir des systèmes de surveillance, de communication des informations et de vérification ainsi qu'à mettre en place des stratégies de développement à faibles émissions et favorisant

la résilience au changement climatique grâce à des structures d'incitation adéquates.

8. Mobiliser d'autres politiques de l'Union européenne

Dans les mois à venir, l'UE va intensifier sa diplomatie en matière de climat dans la perspective de la conférence de Paris. Les ministres des affaires étrangères de l'Union ont adopté un plan d'action portant sur la diplomatie en matière de climat qui a été élaboré conjointement par le Service européen pour l'action extérieure et la Commission.

Ce plan prévoit les actions suivantes :

- faire du changement climatique une priorité stratégique du dialogue politique, notamment lors des réunions du G7 et du G20 ainsi qu'à l'Assemblée générale des Nations unies ;

- encourager, dans le cadre de la coopération au développement de l'UE, un développement à faibles émissions et favorisant la résilience au changement climatique et aux catastrophes ; et

- associer le changement climatique à ses éventuelles conséquences à long terme, notamment les défis en matière de sécurité.

En outre, d'autres politiques de l'UE peuvent activement soutenir les objectifs de l'UE dans les négociations internationales ainsi que la mise en œuvre du protocole dans les pays partenaires. Elles pourront aider les pays partenaires au cours de la phase préparatoire du protocole et, par la suite, lors de sa mise en œuvre. Il s'agit notamment des politiques suivantes :

- Coopération économique et coopération au développement. L'UE et ses États membres sont déjà les principaux fournisseurs d'aide publique au développement et de soutien financier aux pays en développement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. L'Union européenne a consacré plus de 9,5 milliards d'EUR à la lutte contre le changement climatique en 2013. Elle devrait continuer à intégrer les objectifs en matière de climat dans la coopération économique et la coopération au développement. À cette fin, pour la période 2014-2020, il a déjà été convenu qu'au moins 20 % de l'aide au développement consentie par l'UE devra être consacrée au climat, ce qui représente un montant de l'ordre de 14 milliards d'EUR. Les États membres devraient aussi se fixer des objectifs d'intégration clairs. En outre, pour des raisons d'efficacité et afin d'obtenir les meilleurs résultats, l'UE et ses États membres devraient renforcer la coordination dans le financement de la lutte contre le changement climatique au niveau mondial.

- Recherche scientifique, développement technologique et politique d'innovation. L'UE tirera mieux parti du fait que son programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » est totalement ouvert à la participation

des pays tiers et fournit un soutien financier aux pays moins avancés. L'UE fera mieux connaître son engagement à investir au moins 28 milliards d'EUR au titre de ce programme en faveur de mesures liées au climat. Une partie de ces fonds permettra, grâce à une vaste collaboration internationale, de mettre sur le marché les technologies liées au climat, de sensibiliser les scientifiques et les entrepreneurs et de contribuer aux objectifs de la diplomatie en matière de climat.

- Politique commerciale. Dans leurs accords commerciaux bilatéraux, l'UE et ses partenaires de libre-échange s'engagent à promouvoir les objectifs climatiques et à mettre en œuvre efficacement la CCNUCC, en particulier grâce à des dialogues structurés réguliers et à une coopération sur les questions climatiques et commerciales. Au titre du régime SPG+, l'UE offre un meilleur accès au marché aux pays en développement ayant ratifié et appliquant effectivement les conventions internationales y compris dans le domaine du changement climatique. Dans le cadre de l'OMC, l'UE s'emploie, avec ses partenaires commerciaux, à conclure, avant la fin de 2015, un accord international important en ce qui concerne la libéralisation des échanges de biens et services environnementaux, afin d'améliorer la diffusion et l'adoption de technologies respectueuses du climat.

- Politique environnementale. La mise en œuvre des engagements de l'UE au titre du plan stratégique mondial pour la biodiversité, tel qu'approuvé par la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, jouera un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique tout en générant des bénéfices accessoires sur les plans social, économique et culturel.

- Réduction des risques de catastrophes. La coopération de l'UE en matière de gestion des risques de catastrophes⁽¹⁾, qui comprend l'élaboration d'évaluations nationales des risques, notamment ceux liés au changement climatique, et le renforcement des capacités de gestion des risques, contribue à la consolidation de l'adaptation au changement climatique.

9. Prochaines étapes

L'UE doit :

- présenter sa propre CPDN avant la fin du premier trimestre 2015 ;

⁽¹⁾ *Articles 5 et 6 de la décision 1313/2013 du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union européenne.*

- encourager les grandes économies à donner l'exemple en présentant en temps voulu des CPDN ambitieuses, notamment dans le cadre du Forum des économies majeures, du G20 et du G7 ;

- encourager et soutenir, le cas échéant, la préparation de CPDN ambitieuses par le plus grand nombre de Parties possible ;

- faire de la promotion d'une action ambitieuse en faveur du climat à l'échelle mondiale une priorité essentielle de ses relations diplomatiques et du dialogue avec les pays partenaires ;

- promouvoir, dans le cadre de la CCNUCC et d'autres négociations multilatérales et bilatérales, l'adoption d'un protocole ambitieux, transparent et dynamique tel que décrit ci-dessus ;

- démontrer et garantir la stabilité et la prévisibilité du soutien financier que l'UE fournit collectivement à ses partenaires internationaux pour encourager un développement à faibles émissions et favorisant la résilience au changement climatique ;

- agir en faveur de la libéralisation rapide des échanges de biens et services environnementaux avant la fin de l'année 2015 ;

- veiller à ce que l'action pour le climat soit compatible avec les négociations des Nations unies sur les objectifs de développement durable et le financement du développement durable pour l'après-2015 et avec le cadre post-2015 pour la réduction des risques de catastrophes ; et

- faire en sorte que la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto soit ratifiée avant la fin de l'année 2015 par l'UE et ses États membres et par autant de Parties que nécessaire pour garantir son entrée en vigueur.

La Commission organisera une conférence internationale afin d'améliorer la compréhension mutuelle des différentes CPDN et l'adéquation de leur niveau d'ambition collectif et afin de faciliter un échange de vues ouvert avant la conférence de Paris. Cette conférence, destinée à rassembler les pays partenaires, des experts de premier plan issus des milieux universitaires, des groupes de réflexion et des organisations internationales, se tiendra au plus tard en novembre 2015.

D'ici la mi-2015, la Commission commencera également à présenter des propositions législatives au Parlement européen et au Conseil en vue de mettre en oeuvre le cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030.

La Commission continuera à intégrer la lutte contre le changement climatique dans sa coopération économique et sa coopération au développement, prendra des initiatives en vue de collaborer plus étroitement avec les États

membres en ce qui concerne l'octroi du financement pour le développement en rapport avec le climat et tirera davantage parti de l'ouverture de ses programmes de recherche et d'innovation scientifiques pour soutenir ses partenaires internationaux, en les aidant à se préparer à remplir leurs engagements au titre du nouveau protocole.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver l'approche proposée dès que possible.

Tableau 1 : La CPDN (contribution prévue, déterminée au niveau national) de l'UE	
L'engagement	
Type	Réduction absolue par rapport aux émissions de l'année de référence.
Couverture	À l'échelle de l'économie.
Champ d'application	Tous les gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal : dioxyde de carbone (CO ₂) <input type="checkbox"/> méthane (CH ₄) <input type="checkbox"/> oxyde nitreux (N ₂ O) <input type="checkbox"/> hydrocarbures fluorés (HFC) <input type="checkbox"/> hydrocarbures perfluorés (PFC) <input type="checkbox"/> hexafluorure de soufre (SF ₆) <input type="checkbox"/> trifluorure d'azote (NF ₃)
Année de référence	1990.
Période	Années 2021 à 2030 incluse.
Niveau de réduction	Atteindre au moins 40 % de réduction des émissions de l'UE en 2030.
% des émissions couvertes	100 %.
Agriculture, foresterie et autres utilisations des terres incluses	Oui.
Contribution nette des mécanismes internationaux fondés sur le marché	Aucune contribution des crédits internationaux.
Processus de planification	Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 approuvant le cadre en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 (EUCO 169/14). La Commission européenne élaborera des propositions législatives visant à mettre en oeuvre le cadre à l'horizon 2030 (programme de travail de la Commission pour 2015), y compris en ce qui concerne l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie.
Équitable et ambitieux	Cet engagement est conforme aux politiques de l'UE visant à réaliser la transition vers une économie à faibles émissions et offre une chance d'atteindre l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à moins de 2 °C. Il place l'Union sur une trajectoire économiquement avantageuse lui permettant d'atteindre l'objectif à long terme de 80 % de réduction des émissions, compatible avec l'évaluation des réductions auxquelles les pays développés devront parvenir collectivement, réalisée par le GIEC, à savoir une réduction de 80 à 95 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050. Le pic des émissions de l'UE a déjà été atteint. Selon la base de données EDGAR, les émissions des 28 États membres de l'UE ont culminé en 1979 autour de 6,4 Gt équivalent CO ₂ .
Hypothèses clés	
Critère de mesure appliqué	Potentiel de réchauffement planétaire sur une période de 100 ans conformément au 4 ^e rapport d'évaluation du GIEC.
Méthodes d'estimation des émissions	Lignes directrices 2006 du GIEC.

<p>Approche de comptabilisation pour l'agriculture, la foresterie et les autres utilisations des terres</p>	<p>Cadre global de comptabilisation, approche fondée sur l'activité ou l'utilisation des terres, pour les émissions et les absorptions résultant des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, en s'appuyant sur : i) les règles adoptées au titre de la décision 2/CMP.7, les décisions applicables de la CdP et la législation de l'UE (décision 529/2013/UE) ; et ii) le niveau actuel d'intégrité environnementale.</p>
<p>Couverture</p>	
<p>Secteurs/catégories de sources</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Énergie o Consommation de combustibles <input type="checkbox"/> Secteur de l'énergie <input type="checkbox"/> Industries manufacturières et construction <input type="checkbox"/> Transport <input type="checkbox"/> Autres secteurs <input type="checkbox"/> Autres o Émissions fugitives imputables aux combustibles <input type="checkbox"/> Combustibles solides <input type="checkbox"/> Pétrole et gaz naturel o Transport et stockage de CO₂ <input type="checkbox"/> Procédés industriels et utilisation de produits o Industrie minérale o Industrie chimique o Industrie métallurgique o Produits non énergétiques issus de combustibles et utilisation de solvants o Industrie électronique o Utilisations de produits en remplacement de SAO o Fabrication et utilisation d'autres produits o Autres <input type="checkbox"/> Agriculture o Fermentation entérique o Gestion du fumier o Riziculture o Sols agricoles o Brûlage dirigé de la savane o Incinération sur place de déchets agricoles o Chaulage o Application d'urée o Autres engrais carbonés o Autres <input type="checkbox"/> Déchets o Élimination des déchets solides o Traitement biologique des déchets solides o Incinération et combustion à l'air libre des déchets o Épuration et rejet des eaux usées o Autres <input type="checkbox"/> Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie conformément à la décision 529/2013/UE o Boisement, reboisement o Déboisement o Gestion des forêts o Gestion des terres cultivées o Gestion des pâturages o Ou comptabilisation équivalente basée sur l'utilisation des terres conformément aux catégories prévues par la CCNUCC pour la communication des informations o Autres catégories/activités retenues par l'UE et ses États membres en qualité de Parties au protocole de Kyoto et à son amendement de Doha.

