

# Conférence de Paris : quel accord international sur le climat en 2015 ?

Par Sylvie LEMMET<sup>(1)</sup>

Directrice des Affaires européennes et internationales, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Paul WATKINSON<sup>(1)</sup>

Chef de l'équipe de négociations internationales sur le climat, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Damien NAVIZET <sup>(1)</sup>

Chef du Bureau Changement climatique et Maîtrise de l'Énergie, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Le principal enjeu de la Conférence sur le climat (COP21), qui se tiendra à Paris en 2015, sera l'adoption d'un accord mondial sur le climat applicable à tous les pays. Il devra entrer en vigueur d'ici à 2020 et donner toute leur importance non seulement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'adaptation aux impacts du changement climatique, mais aussi aux financements et à l'action concrète des parties prenantes pour un développement économique durable et résilient. En tant que pays hôte de la COP21 dont elle assurera la présidence, la France devra veiller tout au long de 2015 à ce que les vues de tous puissent s'exprimer et être entendues au sein d'un processus transparent et inclusif. La conclusion d'un accord ne sera pas le seul résultat attendu de cette conférence. Les propositions d'engagements, y compris financiers, des pays en faveur de la protection du climat seront également au centre des attentes en termes d'ambition - pour limiter le réchauffement planétaire à 2°C - et d'équité. Il faudra, de plus, assurer la reconnaissance internationale des initiatives pour le climat qui sont d'ores et déjà en cours.

## Le processus de négociation de l'Accord de Paris

Deux ans après Copenhague, la Conférence des Parties de Durban (fin 2011) a décidé de mettre en place la Plateforme de Durban, un groupe de négociation chargé d'élaborer « un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique *applicable à toutes les Parties* » en vue de son adoption en 2015 et de son entrée en vigueur d'ici à 2020. Ce groupe est en outre chargé de « rehausser le niveau d'ambition des efforts d'atténuation ». Ses travaux portent sur l'atténuation (c'est-à-dire pour l'essentiel sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre), l'adaptation aux impacts du changement climatique, le finan-

cement, le transfert de technologies, la transparence des mesures, ainsi que sur le renforcement des capacités nationales en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

La France accueillera la 21<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. C'est donc à Paris que l'accord sera adopté fin 2015, sous la présidence de la France.

La feuille de route a été précisée chemin faisant. En 2012, il a été décidé que l'accord entrerait en vigueur en 2020, que les

*(1) Sylvie Lemmet, Paul Watkinson et Damien Navizet font désormais partie de l'équipe interministérielle chargée, autour de l'ambassadrice Laurence Tubiana, de la réussite de la COP21, qui se tiendra à Paris en décembre 2015.*

éléments de son texte seraient décidés en 2014 et que les travaux sur le rehaussement de l'ambition cibleraient la période restant à couvrir avant la mise en vigueur de l'accord, c'est-à-dire le « pré-2020 ». En 2013, à Varsovie, il a été décidé en outre que les pays partageraient dès le premier trimestre 2015 leurs « contributions » à l'accord déterminées en fonction de leurs spécificités propres (des contributions dont le contenu a été spécifié lors de la conférence de Lima, début décembre 2014, et qui préfigurent leurs engagements respectifs).

La Plateforme de Durban doit, de surcroît, garantir un processus transparent et inclusif « piloté par les pays ». Les deux co-présidents de la Plateforme, représentant l'un les pays développés et l'autre les pays en développement, organisent ses travaux et facilitent l'émergence d'un consensus, sous le regard scrutateur des pays. Ce sont eux qui proposeront au début de 2015 une première version du texte de l'accord sur la base exclusive des débats et des décisions prises par les parties.

L'objectif ultime de l'accord est celui qu'a défini la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques : la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, pour que la production alimentaire ne soit pas menacée et pour que le développement économique des pays puisse se poursuivre de manière durable. Dans cette optique, les pays se sont par ailleurs mis d'accord sur une limitation du réchauffement mondial en dessous des 2°C.

L'Accord de Paris ne sera comparable ni au Protocole de Kyoto ni aux accords de Copenhague. Le premier avait pris la forme d'un partage « par le haut » des engagements de réduction d'émissions entre un nombre limité de pays, tandis que l'Accord de Paris devra être applicable à tous les pays, qui décideront, au plan national, de leurs engagements, et il devra traiter également de l'adaptation au changement climatique. Les seconds avaient pour l'essentiel pris la forme d'engagements annoncés par certains États juste avant et juste après Copenhague sans qu'il ait été possible d'en discuter au préalable et qu'ait été défini un cadre pour évaluer l'ambition.

## Les piliers du succès de la conférence de Paris

L'adoption d'un accord sur le climat est le principal résultat attendu l'an prochain à Paris, mais il ne pourra pas être dissocié d'autres éléments qui formeront les piliers du succès de la conférence de Paris, à savoir :

- les contributions des États (c'est-à-dire leurs futurs engagements), qui devront être lisibles et cohérentes avec l'objectif des 2°C ;
- la finance : un ensemble d'engagements qui devraient permettre de réorienter en profondeur les flux financiers ;

- l'agenda des solutions : un ensemble d'engagements à court et moyen terme pris par les acteurs non étatiques des grands secteurs de l'économie.

Enfin, la Conférence de Paris sera jugée à l'aune de la transparence du processus général de la négociation et d'une association satisfaisante de la société civile.

En termes concrets, la Conférence de Paris devra adopter (par consensus) un ensemble de décisions dont la principale reprendra le texte de l'accord - mais il faudra aussi prendre acte des contributions nationales, des résultats des travaux sur le pré-2020 et sur les finances et, surtout, il faudra en tirer toutes les conséquences opérationnelles pour la suite. La feuille de route et le programme de travail pour la mise en vigueur de l'accord d'ici à 2020 devront également être ébauchés. En outre, comme chaque année, un certain nombre de décisions, dont l'objet est la mise en œuvre des décisions adoptées lors des précédentes Conférences, résulteront également d'une négociation à Paris.

## La feuille de route jusqu'à la conférence de Paris

Les résultats de la conférence de Lima concernant l'accord, les contributions nationales et l'agenda des solutions seront structurants pour les travaux de la Conférence de 2015, qui restera, par ailleurs, dépendante d'avancées dans le domaine des financements et notamment de la capitalisation du Fonds vert pour le climat, car l'instauration de la confiance entre les pays en développement et les pays développés passe par la tenue par ces derniers de leurs engagements à la fois en termes de réduction de leurs propres émissions et de financement.

## L'élaboration du texte de l'accord qui sera soumis à la Conférence de Paris l'an prochain

L'accord devra fournir un cadre aux États s'engageant dans la transition mondiale vers une société bas carbone et résiliente aux impacts négatifs du changement climatique. Il devra traiter, de façon différente et équilibrée, des réductions d'émissions, de l'adaptation, des finances, de transferts de technologies.

En particulier, en tant que cadre pour la réalisation des actions nationales, l'accord devra organiser dans la durée la soumission par tous les États de leurs engagements, le suivi et la vérification de ceux-ci, et permettre le renforcement de ces engagements à chaque cycle de contributions pour satisfaire aux objectifs de long terme de la convention (la question des contributions nationales sera abordée *infra*).

La décision de Durban indique que l'accord doit avoir une valeur juridique. Cette forme juridique reste à définir et dépendra singulièrement des États-Unis, qui souhaitent pouvoir mettre en œuvre le texte adopté sans risquer de se voir opposer le veto du Congrès américain. Un protocole comme celui de Kyoto, qui doit être ratifié, et dans lequel toute évolution des engagements d'un pays est soumise à l'approbation de tous les pays participants, n'est probablement pas la solution, puisque ce Protocole n'a pas été ratifié par les États-

Unis et qu'il s'avère peu efficace pour accompagner dans la durée les engagements des États.

En charge de la présidence de la future COP, la France aura une influence certaine sur la négociation qui va s'y dérouler. Mais cette influence sera surtout indirecte. Le texte de l'accord sera en effet proposé par les co-présidents de la Plateforme de Durban, début 2015, et sur la base des résultats de la Conférence de Lima qui en a identifié les éléments, pour être négocié avant la tenue de la Conférence de Paris. Toutefois, 2015 verra la France prendre progressivement la main sur la préparation politique de la COP, y compris à travers l'organisation des travaux informels. Ainsi, la France pourra organiser directement des temps de débat informels pour faciliter l'émergence de consensus sur certains sujets. Plus directement, la France devra démultiplier son action et mobiliser l'ensemble de son réseau diplomatique tout au long de l'année 2015 pour bien appréhender les besoins et les intérêts de tous ses partenaires et ainsi tenter de faire émerger des consensus autour de solutions de compromis et de faire franchir un nouveau seuil aux ambitions de l'accord à venir.

### Les contributions nationales

La capacité de l'accord à répondre à l'objectif de limiter le réchauffement à 2°C résultera de la somme des contributions nationales. Il sera donc crucial qu'un maximum de pays, et surtout les principaux émetteurs, fassent part de leur contribution nationale dès le premier trimestre de 2015, ou à tout le moins bien en amont de la Conférence de Paris, et qu'ils proposent des engagements chiffrés à la fois ambitieux et compréhensibles. La plupart des pays semblent disposés à le faire et le fait que l'Union européenne ait adopté (fin octobre 2014) des objectifs ambitieux en la matière pour 2030, couplé aux annonces faites par les États-Unis et la Chine au début du mois de novembre (2014), sont autant d'encouragements.

La France devra naturellement jouer de diplomatie pour inviter les pays à produire leur contribution et pour engager avec eux des dialogues bilatéraux sur leur contribution, notamment avec les grands émetteurs de GES, avec pour ambition de voir les pays inscrire dans leurs contributions un objectif à long terme (par exemple, 2050), qui soit cohérent avec une trajectoire visant une décarbonation des économies et des sociétés d'ici à la fin de ce siècle. L'objectif est bien que la Conférence de Paris envoie aux investisseurs un signal non ambigu sur le futur des énergies fossiles et des activités émettrices de GES.

Même si tous les pays jouent le jeu, il est probable que la somme des contributions reçues avant la Conférence de Paris démontrera que « le compte n'y est pas » pour positionner, dès Paris, le monde sur une trajectoire compatible avec les 2°C. C'est pourquoi la capacité qu'aura l'accord d'évoluer et de renforcer progressivement l'ambition qu'il vise est un critère très important. Ainsi, l'accord devra permettre le renforcement des engagements des pays au cours du temps au travers d'un cycle de contributions (par exemple, tous les cinq ans) qui comporterait une analyse globale de l'effort et permettrait aux pays de réviser leurs ambitions à la hausse en fonction des progrès enregistrés dans la diffusion des technologies ou en fonction de nouvelles politiques mises en œuvre. Un tel cycle de contri-



Photo©Xinhua / ZUMA-REA

« Le texte de l'accord sera en effet proposé par les co-présidents de la Plateforme de Durban, début 2015, et sur la base des résultats de la Conférence de Lima qui en a identifié les éléments, pour être négocié avant la tenue de la Conférence de Paris. », le Secrétaire général des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, intervenant devant le segment de haut niveau de la Conférence de l'ONU sur le changement climatique (COP17), à Durban, décembre 2011.

butions pourra également comporter un véritable mécanisme de renforcement des capacités afin d'aider tous les pays à participer à la mise en œuvre de l'accord et faciliter l'élaboration, la mise en œuvre et le relèvement des actions au fil du temps.

### L'adaptation et la résilience

L'atténuation est certes au cœur d'un accord qui doit permettre de limiter le réchauffement à moins de 2°C et d'aider tous les pays à opérer leur transition vers une économie sobre en carbone. Mais l'atténuation ne suffira pas : tous les pays auront à s'adapter aux impacts du dérèglement climatique, qui ne seront pas négligeables et qui ont déjà commencé à se faire ressentir. Qui plus est, les pays les plus vulnérables sont souvent les pays ayant les capacités les plus faibles (petits États insulaires, pays les moins avancés...). Ainsi, l'accord devra accorder une place centrale (ne serait-ce qu'au plan politique) à l'adaptation afin d'aider chaque pays à mener un développement qui soit résilient aux impacts des changements climatiques, et à gérer les pertes et dommages qui seront inévitablement occasionnés même avec une stabilisation du réchauffement en deçà des 2°C.

## Les ambitions d'ici à 2020 et l'agenda des solutions

Ces deux sujets participent tous les deux du lien nécessaire et salutaire entre les négociations et le monde réel. Elles mettent en avant les actions concrètes mises en œuvre par tous les acteurs.

La plateforme de Durban comporte un volet de négociation sur le relèvement de l'ambition avant 2020 appelé *Workstream 2*. La présidence péruvienne de la COP20 désirait obtenir, lors de la Conférence de Lima, des résultats sur ce sujet cher aux pays en développement. Depuis Varsovie, fin 2013, les travaux sur le pré-2020 ont de fait pris la forme d'échanges sur les politiques publiques sectorielles qui sont le mode d'action privilégié d'associations d'acteurs non étatiques qui participent à des journées thématiques et aux dialogues techniques. Ces travaux font le lien avec le monde réel et sont, de ce fait, très appréciés. La décision de la COP20 adoptée à Lima entérine la poursuite de ces travaux jusqu'à 2020, appuyés par les mécanismes financiers et technologiques de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Une possibilité serait de transformer progressivement ce « *Workstream 2* » en lieu de dialogue et de coopération pour la mise en œuvre et la revue périodique de l'ambition des contributions nationales dans la perspective de réduire la distance qui nous sépare des 2°C. Associer également les grandes initiatives sectorielles lancées à New York lors du sommet présidé par le Secrétaire général des Nations Unies serait probablement utile.

D'ici à la Conférence de Paris et en lien avec celle du Pérou, la présidence française devra donc travailler à renforcer les processus de discussion concrète sur les divers domaines au sein des négociations qui permettent aux pays de structurer leurs échanges autour de politiques publiques et d'initiatives internationales, qui s'accompagnent d'engagements significatifs et mesurables et instaurent une véritable dynamique d'adhésion.

De façon complémentaire, l'entrée en vigueur d'ici à la COP21 de l'amendement de Doha au protocole de Kyoto, qui symbolise encore la prise d'engagements formels sur le pré-2020, reste - à ce stade - hypothétique. La ratification par l'Union européenne de cet amendement sera donc particulièrement attendue.

L'agenda des solutions vient appuyer l'adoption d'un accord global en démontrant la faisabilité *via* l'engagement des acteurs non étatiques. L'agenda des solutions, c'est en effet la mobilisation de tous par des actions concrètes et sans attendre 2020, année de l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris.

Le Secrétaire général des Nations Unies a ainsi voulu démontrer, lors du sommet de New York, que les acteurs non étatiques, en partenariat avec les États, pouvaient prendre des engagements dans des secteurs précis et selon des modalités concrètes. La question du suivi de ce sommet est aujourd'hui posée, sans qu'il soit aisé de la trancher. Les réticences aux initiatives mises à l'honneur lors du Sommet

présidé par M. Ban Ki-moon, qui n'ont pas été négociées et peuvent laisser craindre qu'elles ne se substituent aux négociations et à l'accord, se sont estompées. De fait, le sommet a lancé un mouvement et de nombreux acteurs se préparent pour le rendez-vous de Paris, qu'ils voient comme le lieu et le moment idoines pour faire des annonces supplémentaires.

La France et le Pérou ont ainsi lancé à Lima le « Plan d'Action Lima-Paris » qui encourage les porteurs d'initiatives à renforcer leur action et à venir en rendre compte à la Conférence de Paris. Celle-ci pourrait être un moment privilégié pour en dresser le bilan. Lors de cette conférence, cela pourrait prendre la forme de journées thématiques organisées par les porteurs de ces initiatives. Certaines initiatives feront aussi l'objet de conférences de mi-parcours tout au long de l'année 2015.

## Les financements

Même si la question des financements est éminemment importante, notamment du point de vue des pays en développement, le traitement des financements dans l'Accord de Paris reste encore, à ce stade, à définir. En effet, l'essentiel des négociations sur les financements s'est jusqu'ici déroulé dans la perspective de la mobilisation par les pays développés de 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020. Même si le Fonds vert pour le climat n'en représentera qu'une partie, parmi les autres sources mobilisées, c'est bien son processus de capitalisation à partir de novembre 2014 qui pèsera sur les négociations d'ici à la tenue de la conférence de Paris. La France a annoncé pour sa part dès le sommet présidé par M. Ban Ki-moon (en septembre 2014) son intention d'y contribuer à hauteur d'un milliard de dollars pour la période 2015-2018. Le total des annonces des pays donateurs dépassait les 10 milliards de dollars alors que s'achevait la Conférence de Lima. C'est déjà un excellent résultat.

Les enjeux des financements pour le climat dépassent, et de loin, la question des transferts financiers publics vers les pays en développement sur laquelle se sont trop souvent polarisés les débats. Dans un scénario de réchauffement contenu à 2°C, les montants à mobiliser (et que l'accord doit contribuer à réorienter) se chiffrent en milliers de milliards de dollars, puisque c'est la transition vers le bas carbone de l'économie mondiale qui est visée avec, en première ligne, la transformation des systèmes énergétiques, de l'urbanisme et des infrastructures. Des enceintes autres que les négociations onusiennes sur le climat sont à mobiliser, telles que le G20 par exemple. Les initiatives de l'agenda positif sur les financements, dont plusieurs portent sur la mobilisation à grande échelle des financements privés et sur une prise en compte plus systématique du risque climatique dans les investissements auront un rôle complémentaire essentiel à jouer.

Au vu de l'importance du sujet, la France devra être tout au long de 2015 force de proposition afin de contribuer à donner un cadre cohérent aux initiatives sur les financements et de faire émerger à Paris des signaux politiques et économiques robustes pour favoriser la transition vers des économies bas carbone et résilientes au niveau global - des signaux politiques et économiques que les négociations ne pourront à elles seules fournir.