

# COP21 : un succès qui marque la « fin du commencement »

Paris,  
18 décembre 2015

Point Climat rédigé par Clément **Bultheel**, Romain **Morel**, Hadrien **Hainaut**, Mariana **Deheza**, Igor **Shishlov**, Vivian **Dépoues** et Benoît **Leguet**

## RÉSUMÉ

L'Accord de Paris apporte un signal et un cadre en faveur de l'action dans la lutte contre le changement climatique. Équilibré et ambitieux dans ses objectifs – dont la décarbonation de l'économie mondiale avant la fin du siècle –, il réunit les conditions pour inciter chacun à faire plus.

En entérinant un nouveau régime international sur le climat, l'Accord permet de se concentrer sur l'essentiel : orienter les pays vers des économies bas-carbone et résilientes au changement climatique. C'est bien cela le défi principal à relever, plus que l'application directe des décisions prises à Paris.

La COP21 marque l'avènement d'un nouveau régime de coopération internationale plutôt que la volonté – utopique – de punir ou contraindre les États. Elle entérine des évolutions qui se basent sur la volonté d'inciter tous les acteurs – États ou non – à agir. En ce sens, c'est une réelle victoire du multilatéralisme.

En effet, la COP21 marque la « fin du commencement » des négociations pour s'orienter vers un régime permanent, émaillées de rendez-vous réguliers. Cette victoire ne sera cependant historique que si cette coopération aboutit sur une action renforcée et sur des résultats concrets. Il n'y plus qu'à !

## 1. Un accord universel privilégiant la coopération plutôt que la sanction réglementaire

Chaque année, les pays signataires de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se réunissent dans le cadre de la Conférence des Parties ou COP (*Conference of the Parties*) et de la CMP (*Conference and Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*), pour les pays signataires du protocole de Kyoto. La Conférence de Paris, COP21 et CMP11, suit la Conférence de Lima (COP20, 2014)<sup>1</sup>, et a abouti à un accord international sur le climat, marquant la fin du processus initié quatre ans plus tôt à la Conférence de Durban (COP17, 2011).

### UN ACCORD PRÉPARÉ DE LONGUE DATE DANS LE CADRE DE LA PLATE-FORME DE DURBAN

Lancé lors de la COP17, le groupe de travail *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action* (ADP) avait pour mandat de développer « un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties » à adopter lors de la COP21. Au cours d'un processus politique inédit, la COP21 a permis aux pays d'adopter un accord international : l'Accord de Paris. Cet accord donne le cadre international de gouvernance pour une transition globale vers une économie bas-carbone.

### UN NARRATIF DE SUCCÈS PORTÉ ET DÉCLINÉ PAR LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE

Au cours de ce processus de négociations, la Présidence française a développé un narratif des critères de succès de la COP21, à savoir une « Alliance de Paris » basée sur quatre piliers : **(i)** un accord juridiquement contraignant ; **(ii)** des contributions déterminées au niveau national, les *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC) ; **(iii)** un paquet financier et technologique, pour aider les pays en développement dans leur transition ; et **(iv)** l'« Agenda des solutions », soit l'ensemble de l'action coopérative sur le climat, engagements unilatéraux et initiatives multilatérales, parallèles au processus de négociations de la CCNUCC. Ce narratif a permis de montrer que l'aspect dynamique du multilatéralisme sur le climat doit intégrer divers processus politiques<sup>2</sup> mais aussi une action renforcée de l'ensemble des acteurs économiques : société civile, autorités locales, entreprises, et institutions financières.

### UNE DÉCISION COP D'APPLICATION IMMÉDIATE ET UN ACCORD PORTANT SUR LE LONG TERME

Le texte adopté samedi 12 décembre comprend la décision de la COP, et, en annexe, le texte de l'Accord de Paris. La décision de la COP s'applique de façon immédiate. Elle contient notamment des dispositions portant sur la période précédant 2020. Les dispositions de la décision peuvent, en principe, être révisées ou complétées par

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur les décisions de Lima et le calendrier des négociations, voir le Point Climat n°37 « COP20 à Lima : Un dîner de répétition tendu, où tout le monde finit par manger à la même table » (2014) : <http://www.i4ce.org/?p=9703>

<sup>2</sup> Par exemple, on note une convergence entre l'agenda de la CCNUCC et celui des objectifs globaux de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015, notamment reliés par la nature transversale de la lutte contre le changement climatique et la généralisation à tous les pays des modèles de développement bas-carbone et résilient.

des décisions des COP ultérieures, ouvrant la voie à une certaine flexibilité dans les contenus.

A l'inverse, l'Accord de Paris, destiné à la ratification par les États, a vocation à perdurer jusqu'à ce qu'il ait rempli ses objectifs et contient donc très peu de références calendaires. Il s'agit donc d'un texte à valeur permanente, qui peut néanmoins être amendé par les États au sein de la Convention. De ce fait, les principes et dispositions énoncés dans l'Accord sont renseignés par la décision de la COP21, ou devront être complétés par des décisions ultérieures.

Décision de la COP et Accord de Paris composent donc un duo juridique subtil, qui couvre à la fois la mise en œuvre immédiate, les principes à détailler pour l'action dans le moyen terme, et les engagements à plus long terme.

### LE DEGRÉ DE CONTRAINTE EXERCÉ PAR L'ACCORD SUR LES ÉTATS NE DÉCOULE PAS UNIQUEMENT DE SA VALEUR JURIDIQUE

La notion de contrainte juridique a été très présente dans les négociations qui ont abouti à l'Accord de Paris. Pour entrer en vigueur, l'Accord doit être ratifié par 55 États représentant au moins 55 % des émissions mondiales<sup>3</sup>. Les conditions de ratification varient d'un pays à l'autre ; ce processus s'étalera très probablement sur plusieurs années. La ratification donne à l'Accord une valeur de traité en droit international, engageant les États signataires.

Cependant, la contrainte juridique est toute relative compte tenu du fait que :

- la plupart des dispositions sont rédigées dans un langage souple qui soit encourage les États à agir, soit crée des obligations de moyens plutôt que de résultats ;
- il n'existe pas de mécanisme clair pour constater qu'un État manque à ses obligations, encore moins de régime de sanctions à l'intérieur de l'Accord ;
- pour un État qui ne respecterait pas ses obligations, il est toujours possible, passé trois ans après l'entrée en vigueur du traité, de se retirer de l'Accord.

Pourtant, la contrainte de l'Accord est moins juridique que politique. Les États qui ne remplissent pas leurs obligations s'exposent à la pression de ceux qui les remplissent et de la société civile – qui à terme, pourrait tenter de faire valoir dans le cadre de décisions judiciaires nationales.

En outre, l'Accord de Paris prévoit de créer la *Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris* – une sorte de CMP pour l'Accord de Paris –, qui regroupera tous les pays ayant ratifié l'Accord et se réunira dans le cadre des COP pour accompagner la mise en œuvre du texte.

## 2. Ambition : trois objectifs pour aligner économie, développement et climat

L'article 2 de l'Accord de Paris définit trois objectifs qui, réunis, doivent permettre de renforcer la « *riposte mondiale à la menace des changements climatiques* ». Néanmoins, l'article précise que ces objectifs ne doivent pas se réaliser au détriment du défi du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.

### LIMITER LE RÉCHAUFFEMENT NETTEMENT EN DESSOUS DE 2°C EN VISANT À LE RAMENER 1,5°C

L'Accord vise à contenir l'élévation de la température moyenne « *nettement en-dessous* » de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, tout en « *poursuivant l'action* » pour limiter ce réchauffement à 1,5°C. Si l'objectif des 2°C avait été évoqué

à Copenhague en 2009 et à Cancún en 2010, l'introduction de l'aspiration à atteindre la cible de 1,5°C dans l'Accord correspond à un renforcement de l'ambition et répond à une demande forte des pays en développement, notamment des pays insulaires vulnérables à une hausse du niveau de la mer. Un rapport du GIEC prévu en 2018 doit notamment permettre d'évaluer si un tel objectif est atteignable et à quelles conditions.

### L'ADAPTATION FIGURE EN TANT QU'OBJECTIF À PIED D'ÉGALITÉ AVEC L'ATTÉNUATION

L'Accord souhaite également « *renforcer la capacité d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques* » en promouvant la résilience et un développement bas-carbone. En l'absence d'une définition consensuelle de l'adaptation, il n'a néanmoins pas été possible d'intégrer une cible chiffrée.

### UN OBJECTIF INNOVANT : ALIGNER LES FLUX FINANCIERS AVEC LE DÉVELOPPEMENT BAS-CARBONE

Enfin, l'Accord vise à rendre les flux financiers « compatibles » avec un développement à faible émission de gaz à effet de serre (GES). Le verdissement des flux financiers n'est plus simplement un moyen d'aboutir aux objectifs mais une fin en soi, liée à l'émergence de trajectoires de développement bas-carbone et représente incontestablement un signal fort en direction des gouvernements, des institutions financières publiques et privées et du secteur industriel pour repenser leur mode de prise de décisions d'investissement.

## 3. Différenciation : un régime plus flexible pour une adhésion universelle

La 'différenciation' désigne la manière dont les obligations définies par la décision et l'Accord de Paris peuvent varier pour s'adapter aux situations particulières des États, telles que leur niveau de développement et de vulnérabilité face au changement climatique.

### LA RÉFÉRENCE AUX RESPONSABILITÉS COMMUNES MAIS DIFFÉRENCIÉES RESTE INCONTOURNABLE

Le principe fondamental de la différenciation, énoncé dans la CCNUCC, est celui des « *responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives* » des États face au changement climatique. Ce principe est élargi dans l'Accord pour tenir compte des « *contextes nationaux différents* », terme issu du communiqué commun États-Unis-Chine de 2014.

### LA DIFFÉRENCIATION BASÉE SUR LES ANNEXES DE LA CONVENTION LAISSE PLACE À UN RÉGIME D'AUTODIFFÉRENCIATION ASSOULI

Initialement, les pays signataires de la Convention étaient répartis en deux catégories : les pays développés, dits de l'Annexe I, et les pays en développement, dits pays « non-Annexe I » selon une répartition datant de 1992. L'apparition de pays émergents, dont la croissance économique s'accompagne d'une forte hausse des émissions de GES, a remis en question cette distinction. L'Accord de Paris reflète cette évolution, notamment en abandonnant la distinction unique entre pays de l'Annexe I et non-Annexe I au profit d'une différenciation déclinée en trois régimes :

1. Le maintien d'une distinction binaire entre pays développés et pays en développement, qui subsiste notamment sur les financements Nord-Sud. Sur l'atténuation, les pays développés sont invités à « *montrer la voie* », au titre de leur responsabilité historique et de leurs capacités économiques plus importantes.

<sup>3</sup> Selon les données officielles publiées par le Secrétariat de la CCNUCC qui seront utilisées pour ce calcul, un accord ratifié par tous les pays sauf les États-Unis, la Chine et l'Inde pourrait rentrer en application. D'un autre côté, une ratification par les États-Unis, la Chine, l'UE, le Brésil, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud suffirait à atteindre le seuil des 55 %.

## EVOLUTION DE L'AMBITION GENERALE SOUS LA CCNUCC

1992

### Adoption de la CCNUCC

Stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique

2009-2010

### A Copenhague et Cancún (horizon 2020)

Evocation de l'objectif de maintenir la hausse des températures en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels

2015

### Accord et décisions de Paris

Objectifs :

- Limiter l'élévation des températures « *nettement en dessous de 2°C* », en essayant d'atteindre 1,5°C
- Renforcer les capacités d'adaptation
- Rendre les flux financiers compatibles avec des trajectoires de développement bas-carbone

2. Un régime d'exception pour les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires (Small Island Developing States ou SIDS), au nom de leur faible contribution aux émissions de GES et de leur forte exposition aux impacts du changement climatique. Ce régime concerne en particulier la régularité des communications nationales ou l'accès prioritaire à la finance concessionnelle, notamment pour l'adaptation. Ce régime permet, par contraste, d'attendre des autres pays en développement, et donc notamment des pays émergents, une convergence vers les régimes s'appliquant aux pays développés.
3. Un régime de flexibilité, basé non pas sur les groupes d'États mais sur les conditions spécifiques de chacun, dont le contexte national et les capacités respectives. Ce régime est notamment appliqué pour la revue des communications nationales. Il permet de conserver des règles communes tout en rassurant les États sur le degré d'exigence qui s'appliquera à eux individuellement. Pour autant, ce régime de flexibilité devra faire preuve de cohérence et d'une certaine progressivité pour amener les États à améliorer leurs pratiques.

### LA DIFFICILE CARACTÉRISATION DES CAPACITÉS RESPECTIVES DANS CE NOUVEAU RÉGIME

L'évolution des régimes de différenciation au sein de l'Accord traduit l'adaptation du droit aux réalités de l'économie mondiale et la montée des pays émergents. Toutefois, l'Accord n'a pas été jusqu'à redéfinir des catégories aussi formelles que celles figurant en annexe de la CCNUCC, ce qui aurait fait perdre l'aspect flexible de l'accord. De fait, la différenciation prévue aujourd'hui dans le texte peut ne pas être interprétée de la même manière par tous les pays et tend ainsi vers un système d'auto-différenciation, même si une pression venant d'autres États ou de la société civile peut accélérer la reconnaissance d'un changement de statut. Et comme jusqu'à présent, le statut qui est imposé aux pays ne les empêchent pas d'être plus ambitieux sur certains points.

## 4. Atténuation : le difficile équilibre pour pousser les pays à faire plus

L'ambition de l'accord et plus particulièrement sa capacité à atténuer le changement climatique est le prisme le plus souvent utilisé pour juger du succès ou non des négociations. Sur ce point, deux dimensions se complètent : un objectif commun qui a évolué progressivement et une agrégation d'engagements nationaux définis dans le cadre d'accords internationaux comme le protocole de Kyoto, ou pris volontairement comme suite à la conférence de Cancún.

### UNE TRAJECTOIRE AUDACIEUSE QUI ANCRE RÉSOLUMENT LA NEUTRALITÉ CARBONE DANS LE 21<sup>ÈME</sup> SIÈCLE

La trajectoire d'atténuation est abordée dans l'Accord de Paris sous la forme d'un objectif en termes de plafonnement de la température mais également sous la forme d'une traduction en matière d'émissions : « *un plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais* » qui doit aboutir dans la deuxième moitié du siècle à un « *équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre* »<sup>4</sup> (Article 4).

### LES CONTRIBUTIONS NATIONALES CONSOLIDÉES DANS UN PROCESSUS D'AMÉLIORATION AUTOUR DE RENDEZ-VOUS QUINQUENNAUX

Si seuls les pays développés avaient pris des engagements de réduction des émissions dès 1997 et Kyoto, les pays en développement avaient commencé à prendre des objectifs volontaires pour 2020 à Cancún en 2010. Le processus qui a débuté à Durban et a abouti à Paris a incité la plupart des pays à publier des *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC). Ainsi, la plupart des pays, représentant plus de 98 % des émissions mondiales, ont déjà pris des engagements de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre<sup>5</sup>.

Les décisions prises à Paris confirment ce processus. D'ici 2020, tous les pays doivent communiquer une *Nationally Determined Contribution* (NDC) pour 2030. Ensuite, tous les cinq ans maximum, une nouvelle NDC doit être produite qui se doit d'être plus ambitieuse que la précédente. L'objectif est que les pays remettent leur NDC de manière coordonnée à chaque rendez-vous quinquennal. Un pays peut néanmoins unilatéralement revoir son objectif à la hausse quand il le souhaite. Ce fonctionnement par 'effet cliquet' est destiné à insuffler, à échéance fixe, une nouvelle dynamique pour inciter les pays à s'engager à faire plus. La COP invite également les pays qui le souhaitent à établir des trajectoires à horizon 2050 pour donner une visibilité de long terme.

Des bilans des actions au niveau national, agrégés au niveau mondial, sont également prévus. La COP a également décidé que des lignes directrices seraient définies pour harmoniser les informations présentes dans les NDC. L'objectif est de faciliter la comparabilité et le calcul des impacts de ces contributions. Un premier 'galop d'essai' a eu lieu en 2015 avec les INDC et un premier rapport de la CCNUCC sur leur impact<sup>6</sup>. Sans réelle surprise, les engagements actuels des États sont insuffisants par rapport aux trajectoires optimales respectant l'objectif de 2°C mais tout l'enjeu de l'Accord de Paris se situe sur ce point :

4 Cela signifie donc des émissions nettes liées aux activités humaines nulles. Parmi les puits anthropiques, le CCS (capture et stockage de carbone) et la séquestration du carbone dans les forêts et sols agricoles semblent être des candidats naturels.

5 Au 12 décembre 2015, seulement 8 pays au monde n'avaient pas soumis d'INDC. Voir Climascope #6 « Objectif 2°C & engagements des États. » pour plus de détails : <http://www.i4ce.org/download/objectif-2c-engagements-des-etats/>

6 Rapport CCNUCC sur l'impact des INDCs : [http://unfccc.int/focus/indc\\_portal/items/9240.php](http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/9240.php)

instaurer un cadre favorable à une augmentation de l'ambition des pays et à la réalisation de leurs objectifs.

Ici, la différenciation est représentée par des flexibilités accordées aux PMA et aux SIDS. Les pays développés doivent « continuer à montrer la voie » en prenant des objectifs absolus sur l'ensemble des émissions. A terme, une convergence vers des objectifs sur l'ensemble des émissions pour tous les pays est attendue, suivant le développement des économies. Tout comme dans le protocole de Kyoto, une flexibilité sera offerte pour que certains pays réalisent une partie de leurs objectifs en finançant des réductions d'émissions dans d'autres pays (voir Encadré 1).

## 5. Financement Nord/Sud et renforcement des capacités : des obligations clarifiées et une feuille de route

La question du financement Nord/Sud est souvent l'un des sujets brûlants des négociations qui, sans surprise, a tardé à trouver un consensus lors de la COP21. Du point de vue des pays en développement, l'obligation des pays développés de leur fournir des financements découle de leur responsabilité historique sur la problématique climatique. De plus, les pays en développement sont souvent les plus vulnérables et souffrent le plus des conséquences économiques, sociales et environnementales du changement climatique. La considération de ces éléments était sans doute un point essentiel pour la construction de la confiance nécessaire entre les différents pays pour aboutir à un accord couvrant tous les pays<sup>7</sup>.

### L'ACCORD DE PARIS ENCADRE EXPRESSÉMENT LA NATURE DES OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

Insistant sur le fait que les pays développés doivent rester en première ligne pour la provision de ressources financières, l'article 9 de l'Accord indique – à l'instar de ce qui avait été décidé pour le Fonds Vert à la conférence de Cancún – la recherche d'un

équilibre entre les financements dédiés à l'atténuation et ceux dédiés à l'adaptation. Les pays en développement en mesure de le faire sont également encouragés à fournir – ou bien continuer de fournir – à titre volontaire des ressources financières vers les autres pays en développement. Les financements doivent chercher à soutenir des stratégies nationales et à répondre aux priorités et besoins identifiés par les pays en développement eux-mêmes. Comme mentionné précédemment, une attention particulière doit, dans ce cadre, être donnée aux pays les plus vulnérables et avec les moindres capacités.

Une avancée vers une meilleure prédictibilité des financements est aussi à souligner dans l'Accord de Paris : les pays développés sont censés divulguer dans le cadre de leurs rapports bisannuels des informations qualitatives et quantitatives sur les financements fournis et, dans la mesure du possible, faire un prévisionnel des ressources financières publiques qu'ils comptent accorder aux pays en développement.

### LA DÉCISION DE LA COP DÉLIMITE LES CONTOURS D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LA MOBILISATION DES 100 MILLIARDS DE DOLLARS

L'engagement pris par les pays développés à Copenhague, et réitéré à Cancún, de mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 pour la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement a été aussi repris par la décision de la COP en tant que seuil minimal, à revoir à la hausse d'ici 2025. Les détails sur le périmètre et les règles de comptabilisation ainsi que les conditions pour comptabiliser les flux de financements privés seront décidés en novembre 2018, lors de la COP24. Ce travail technique, voire politique, s'appuiera sur les recommandations de l'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) de la CCNUCC.

L'importance de fournir des ressources financières adéquates et prévisibles pour le mécanisme REDD+<sup>8</sup> est aussi reconnue par la décision de la COP ainsi que la considération des approches alternatives, comme décidé lors de la COP19 à Varsovie.<sup>9</sup>

7 Pour comprendre l'enjeu des financements dans les négociations, voir Climascope #2 : <http://www.i4ce.org/?p=6906>

8 REDD+ : Réduction d'émissions imputables au déboisement et à la dégradation des forêts, du rôle de la conservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers.

9 Voir Point Climat n°33 sur la COP19 : <http://www.i4ce.org/?p=9738>

#### ENCADRÉ 1. DE L'ARTICLE 6 DU PROTOCOLE DE KYOTO À L'ARTICLE 6 DE L'ACCORD DE PARIS : VERS UN NOUVEAU MÉCANISME DE CRÉDITS

Le protocole de Kyoto avait introduit deux mécanismes permettant de transférer des réductions d'émission : la mise en œuvre conjointe (MOC – article 6) entre pays développés et le mécanisme pour un développement propre (MDP – article 12) entre pays développés et pays en développement. L'article 6 de l'Accord de Paris établit à un nouveau « mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable ». Tout comme la MOC et le MDP, l'article 6 de l'Accord de Paris prévoit, sur une base volontaire, la possibilité de transférer des résultats d'atténuation. De même que pour le MDP, une contribution de ce mécanisme au financement de l'adaptation est prévue. Enfin, comme pour les mécanismes du protocole de Kyoto, des règles plus précises seront édictées d'ici l'entrée en application de l'Accord. Pour cela, le MDP et la MOC sont explicitement cités comme base de retour d'expérience. Les enjeux liés à la mise en place d'un tel mécanisme sont de deux ordres : technique et économique. Sur le plan technique, voire politique, l'élaboration des nouveaux critères et des nouvelles règles d'inclusion dans le mécanisme doit permettre d'avoir une approche plus large – notamment sur l'intégrité environnementale – que le MDP et la MOC. Dans un régime où la plupart des pays ont des engagements, une partie des questionnements seront proches de ceux qui se sont posés pour la MOC. En revanche, la comptabilisation des réductions d'émission dans un contexte qui n'est pas aussi rigide et codifié que le protocole de Kyoto peut aussi être source de discussions.

L'enjeu consistera également à créer les conditions économiques favorables pour assurer le fonctionnement du mécanisme, et en particulier une demande suffisante. Au sein du protocole de Kyoto, la demande de crédits provenait moins des États que des industriels européens soumis au régime de l'EU ETS\*. Certains pays, comme la Suisse et la Nouvelle-Zélande ont explicitement évoqué dans leur INDC leur besoin de recourir à de tels mécanismes. D'autres INDC comme celui du Brésil, ont explicitement interdit toute exportation de crédits vers d'autres pays. Toute la question est donc de savoir quels dispositifs seront mis en place pour que la demande pour des réductions d'émissions provenant d'un tel mécanisme soit soutenue et pérenne. Ce point pourrait être soutenu par l'ouverture vers des opérations plus larges de coopération entre pays qui semble être offerte par l'Accord.

\* Voir Etude Climat n°44 – Ex-post evaluation of the Kyoto Protocol (2014) <http://bit.ly/KPEXpost>



## EVOLUTION DES MODES D'ENGAGEMENT SUR L'ATTENUATION



### LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : UNE CONDITION SINE QUA NON POUR UNE APPLICATION UNIVERSELLE DE L'ACCORD

Compte-tenu du caractère universel de l'accord, le sujet du renforcement de capacités est essentiel pour permettre à chaque pays de pouvoir répondre aux enjeux et aux nouvelles exigences. A ce titre, la création d'un « Comité de Paris sur le renforcement des capacités » est une avancée notable. Cette instance est chargée de superviser un plan de travail pour la période 2016-2020, qui doit notamment recenser les besoins, coordonner les efforts, et s'assurer de l'appropriation de ces processus au sein des pays en développement.

## 6. Adaptation : importance et transparence renforcées pour un objectif sans cible ni métrique

### L'ADAPTATION EST PRÉSENTE À PIED D'ÉGALITÉ AVEC L'ATTÉNUATION TOUT AU LONG DE L'ACCORD DE PARIS

Faisant partie de l'objectif global de l'Accord de Paris, l'adaptation est présentée de manière équilibrée par rapport à l'atténuation et au financement. Sur ce sujet, une véritable avancée réside dans le nouveau cadre de transparence, qui prévoit que chaque pays puisse présenter et actualiser périodiquement une communication sur l'adaptation. Ces communications pourront inclure des priorités, des besoins en matière de mise en œuvre et d'appui et des politiques mises en place et pourront être intégrées aux NDC ou aux plans nationaux d'adaptation.

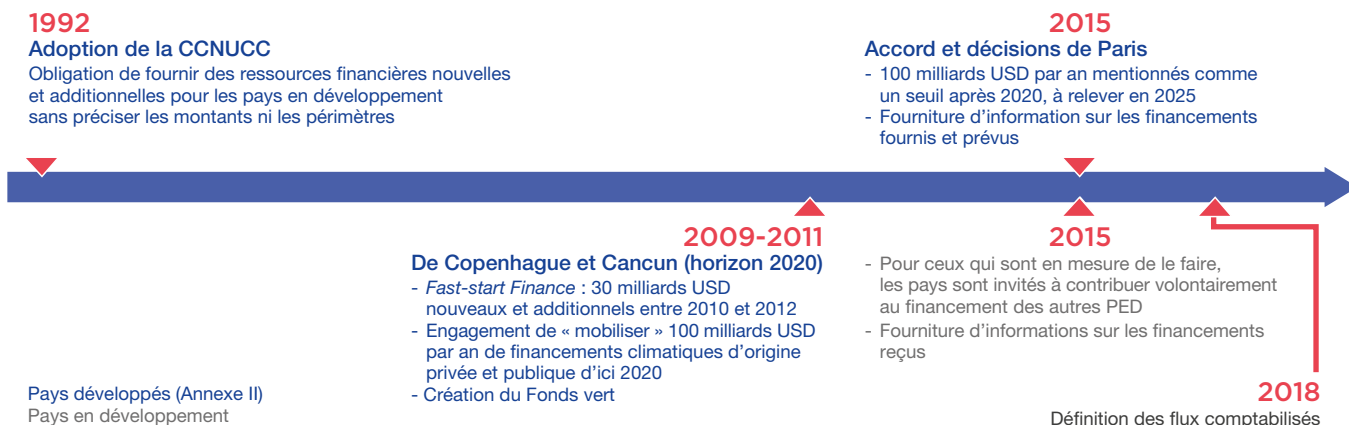
### L'ABSENCE DE DÉFINITION OPÉRATIONNELLE ET DE MÉTRIQUE COMMUNE RENVOIE LE PROCESSUS À UN RENFORCEMENT MÉTHODOLOGIQUE

L'Accord de Paris ne prévoit pas d'objectif quantitatif d'adaptation. En effet, à ce stade, il n'existe pas de définition opérationnelle de l'adaptation ni de métrique faisant consensus. Pour cette raison, l'Accord de Paris prévoit que l'action pour l'adaptation devrait à la fois suivre une démarche impulsée par les pays, et considérer les meilleures données scientifiques disponibles ainsi que les connaissances traditionnelles, et locales. L'enjeu est désormais méthodologique, à savoir parvenir à identifier puis mesurer, suivre et vérifier les besoins et les actions d'adaptation. Sur ce point, le Comité d'Adaptation a été mandaté pour étudier des méthodes d'évaluation des besoins d'adaptation. Ce Comité devra aussi travailler avec le Groupe d'experts des PMA et le Comité permanent des finances (SCF) sur des recommandations pour l'adoption de mesures nécessaires facilitant la mobilisation et l'évaluation de l'appui à l'adaptation dans les pays en développement.

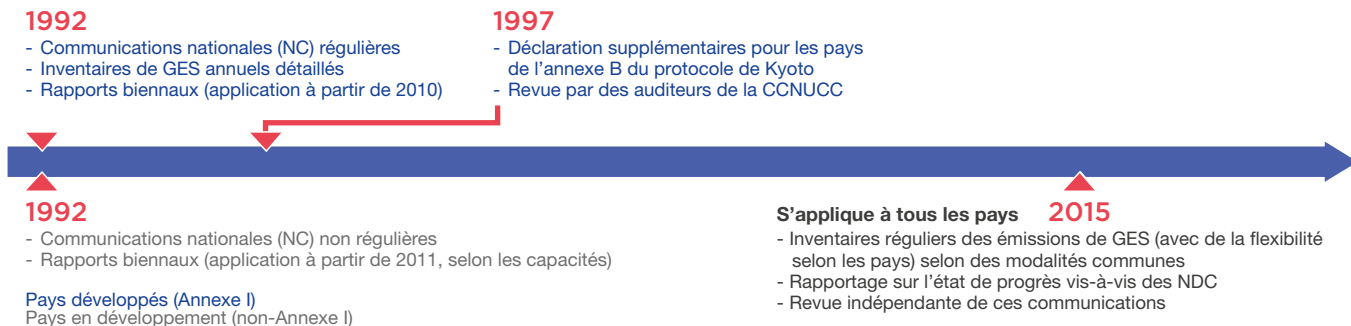
## 7. Transparence : progresser vers un système commun à tous les pays

La mise en place d'un « cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui » (article 13) est un des moyens clé pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Ce cadre de transparence – avec le processus de « bilan global » (voir l'encadré 2) tous les cinq ans (article 14) et la mise en place d'un comité de mise en œuvre et de conformité (article 15) – constitue la pierre angulaire d'un système de responsabilité juridiquement contraignant pour le

## EVOLUTION DU FINANCEMENT CLIMAT NORD/SUD DANS L'UNFCCC



## EVOLUTION DES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE



régime climatique post-2020. Tout en maintenant une « flexibilité intégrée qui prend en compte les différentes capacités » des pays, ce cadre crée des obligations communes pour tous.

### DES INVENTAIRES NATIONAUX DÉSORMAIS PUBLIÉS RÉGULIÈREMENT PAR TOUS LES ÉTATS

Plus particulièrement, sous le nouveau régime, les pays doivent fournir régulièrement des rapports d'inventaires nationaux de GES en conformité avec les lignes directrices du GIEC, ainsi que des informations pour suivre les progrès vis-à-vis de leur NDC. De plus, ces informations seront soumises à un examen technique indépendant. Ces obligations de rapport et de vérification sont donc un changement majeur par rapport aux règles existantes dans la CCNUCC – selon lesquelles, seulement les pays développés étaient obligés de fournir leurs inventaires nationaux de GES et les faire vérifier par des experts accrédités. Dans le cadre du nouvel accord, les pays développés sont également tenus de signaler les informations sur le soutien technologique et la capacité financière fournis, tandis que les pays en développement devraient signaler le soutien reçu. Ceci est une évolution logique du rapport bisannuel de la Convention. Enfin, les pays doivent fournir des informations sur les impacts des changements climatiques et l'adaptation, même si aucune vérification n'est nécessaire.

### BÂTIR LA CONFIANCE ENTRE PAYS PAR LA COOPÉRATION ET LA PRISE EN COMPTE DES CONTEXTES NATIONAUX DANS L'ÉDITION DES LIGNES DIRECTRICES

Le cadre de la transparence devrait donc aider à construire la confiance entre les pays, permettre de suivre les progrès accomplis vis-à-vis des NDC et de faciliter la coopération – y compris l'utilisation de l'article 6 (Voir encadré 1). Afin de remplir ces objectifs, ce cadre devra maintenant être opérationnalisé par l'adoption lors de la COP24 de « modalités, procédures et lignes directrices communes » pour le processus du suivi, de la notification et de la vérification (MRV) et donner une flexibilité en continuant de prendre en compte les capacités différentes des Parties.

Enfin, des incitations pour que les pays soumettent des informations de haute qualité devront être mises en place – par

#### ENCADRÉ 2. LE BILAN GLOBAL

Le processus de « Bilan global » (*global stocktake*) vise à examiner la mise en œuvre de l'Accord en ce qui concerne l'atténuation, l'adaptation, le financement et le transfert de technologie. Le premier bilan aura lieu en 2023 et tous les cinq ans par la suite, ce qui précède de deux ans, les rendez-vous liés au rehaussement de l'ambition. Les modalités de « bilan global » devraient être adoptées lors de la COP25 en 2019. En 2018, un bilan 'simplifié' sur le contenu des NDC existantes est également prévu.

exemple, la participation dans l'article 6 pourrait être subordonnée à une vérification des inventaires de GES réussie. Cependant, l'Accord de Paris stipule explicitement que le comité de mise en œuvre et de la conformité ne doit pas être punitif, ce qui réduit la possibilité d'utiliser ce type de levier.

## 8. Pertes et préjudices : une reconnaissance accrue mais pas de dédommagements prévus

Les « Pertes et préjudices » sont depuis quelques années un sujet de tension dans les négociations. Poussées par les pays vulnérables pendant de nombreuses années, les discussions ont abouti en 2013 lors de la COP19, au Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices. L'Accord de Paris, dans un article consacré au sujet (Article 8), a déterminé la poursuite de ce Mécanisme dans le cadre de l'Accord et reconnaît les deux dimensions des pertes et préjudices, à savoir les changements progressifs et les phénomènes météorologiques extrêmes.

### RESPONSABILITÉ ET COMPENSATION EXCLUES PAR LA DÉCISION DE LA COP

La question de la responsabilité et de l'indemnisation des Pertes et préjudices, véritable ligne rouge pour de nombreux pays développés et principale source de mécontentement sur ce sujet, n'a pas été intégrée à l'Accord. Le paragraphe 52 de la Décision « convient que l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation ». En l'état, ceci exclut donc la question, pour l'instant.

### LA PRISE EN CHARGE DES PERTES ET PRÉJUDICES SERA TECHNIQUE PLUTÔT QUE FINANCIÈRE

L'Accord mentionnant une liste de mécanismes innovants – tels que des mécanismes de mutualisation du risque, des dispositifs d'assurance dommages, et autres solutions en matière d'assurance. Pour cela, le Comité exécutif du Mécanisme international de Varsovie a été mandaté pour créer un centre d'échange d'informations sur le transfert des risques afin de faciliter les efforts déployés par les pays pour mettre au point et appliquer des stratégies globales de gestion des risques.

## 9. Période pré-2020 : l'Agenda des solutions, l'autre clé d'un renforcement continu de l'ambition

L'Accord de Paris se concentre sur des objectifs d'atténuation à horizon 2030 au plus tôt. Concernant les objectifs – volontaires ou non – pour 2020 annoncés par les pays à la CCNUCC dans le cadre de la conférence de Cancún, ils sont, à ce stade, insuffisants pour rester dans une trajectoire compatible avec l'objectif de 2°C. Pour parvenir à combler ce fossé d'ambition sur la période pré-2020, les actions coopératives visant à réduire les émissions de

## EVOLUTION DE L'ADAPTATION ET DES PERTES & PREJUDICES SOUS LA CCNUCC

1992

### Adoption de la CCNUCC

- Mention de la nécessité de prendre des mesures d'adaptation
- Demande aux pays de l'Annexe II de soutenir les pays vulnérables à faire face au coût de leur adaptation aux effets des changements climatiques

2013

### Varsovie

Création du Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et préjudices

2001

### Marrakech

Création de trois fonds pour l'adaptation

2010

### Cancun

Décision d'équilibre des financements entre atténuation et adaptation dans le Fonds Vert

2015

### Accord et décisions de Paris

- Accord de Paris couvrant de manière équilibrée atténuation et adaptation, les moyens de mise en œuvre des politiques et la transparence des processus
- Poursuite du Mécanisme international de Varsovie sur les Pertes et préjudices dans le cadre de l'Accord de Paris

## ZOOM SUR

### UNE RECONNAISSANCE SYMBOLIQUE DE CONCEPTS COMPLÉMENTAIRES DANS LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les efforts des acteurs non-étatiques sont reconnus par la section V de la Décision de la COP21, afin notamment d'insister sur leur rôle dans la dynamique de l'Agenda des solutions.

Sur le sujet de la tarification du carbone, mis en avant par un nombre croissant d'acteurs dans la période de négociations, il est à noter que le paragraphe 137 de ladite section reconnaît l'importance de « *fournir des incitations aux activités de réduction des émissions, s'agissant notamment d'outils tels que les politiques nationales et la tarification du carbone* ».

Enfin, l'Accord de Paris a permis d'intégrer de nouveaux termes et concepts au cadre de la CCNUCC tels que justice climatique, sécurité alimentaire, droits de l'homme, droit à la santé, droits des peuples autochtones et des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations, ou encore l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité, reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière.

Le fait que ces notions soient intégrées au préambule de l'Accord, mais ne fassent pas partie des clauses opérationnelles est soulevé par nombre des observateurs comme une limite à leur valeur juridique en cas de contentieux futur. Néanmoins, cela rapproche davantage les discussions dans le cadre de la CCNUCC des négociations liées aux objectifs du développement durable.

GES et à s'adapter aux changements climatiques doivent être renforcées et leur dynamique amplifiée.

### AGENDA DES SOLUTIONS : AGRÉGATEUR DES AMBITIONS ET CAISSE DE RÉSONANCE DE LA MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le rôle de l'Agenda des solutions est notamment de rassembler les engagements et actions des acteurs non-étatiques (autorités locales, entreprises, institutions financières, institutions internationales, société civile, etc.), et de valoriser toute action unilatérale ou coopérative ayant des co-bénéfices climat notables menée par ces acteurs. Complémentaire aux engagements des États dans le cadre de la CCNUCC, l'Agenda des solutions a été mis en avant sur la scène internationale lors du Sommet climat

### ENCADRÉ 3. L'AGENDA DES SOLUTIONS

L'Agenda des solutions dispose désormais de trois outils d'agrégation de l'action coopérative :

- la [plateforme Non-State Actor Zone for Climate Action \(NAZCA\)](#) qui enregistre les engagements climatiques d'entreprises, de villes, de régions et d'investisseurs (10773 actions recensées au 14 décembre, dont 2255 émanant de villes, 150 de régions, 2025 d'entreprises, 424 d'investisseurs, et 235 d'organisations de la société civile) ;
- le [portail du LPAA](#) qui référence des initiatives multilatérales, et recense désormais plus de 70 initiatives ;
- le [microsite Climate Action 2020](#), lancé en novembre 2015 par le Secrétariat de la CCNUCC, qui regroupe les éléments du processus d'examen technique, soit les résultats des différents TEM : les papiers techniques des TEM, 411 options politiques identifiées à partir des TEM, et enfin un premier résumé pour décideurs politiques.

de Ban Ki-moon en septembre 2014 à New York, et, depuis la COP20, est porté conjointement par les présidences péruvienne et française, le Secrétariat Général des Nations Unies et le Secrétariat de la CCNUCC, dans le cadre du *Lima-Paris Action Agenda* (LPAA) (voir encadré 3).

Lors de la COP21, des focus thématiques ont eu lieu sur les douze secteurs identifiés par le LPAA<sup>10</sup> et ont permis le lancement de nombreuses nouvelles initiatives coopératives et le renforcement d'initiatives existantes<sup>11</sup>.

### CHAMPIONS DE HAUT-NIVEAU : ACCENTUATION DES LIENS ENTRE EXPERTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET NÉGOCIATIONS DANS LE CADRE DE LA CONVENTION

Dans le cadre de l'ADP, et en parallèle de la négociation de l'Accord de Paris, des discussions ont lieu depuis 2012 sur l'ambition pré-2020 au travers d'un processus d'examen technique des possibilités qui prend la forme de réunions d'experts techniques (TEM). La Décision de la COP21 a permis à ce processus d'être poursuivi et concernera aussi désormais les mesures d'adaptation. De plus, afin de pérenniser la dynamique

<sup>10</sup> Les douze secteurs du LPAA sont : Agriculture, Forêts, Transport, Énergie renouvelable, Accès à l'énergie & Efficacité, Résilience, Villes & Territoires, Financements privés, Entreprises, Innovation, Bâtiments, et Polluants climatiques de courte durée de vie

<sup>11</sup> Pour un bilan des focus thématiques du LPAA lors de la COP21, voir le communiqué de presse : <http://newsroom.unfccc.int/lpaa/lpaa/massive-mobilization-by-non-state-stakeholders-summarized-at-cop21/>

de l'Agenda des solutions au sein du processus de la CCNUCC, des Sommets de haut-niveau se tiendront une fois par an. Des « *champions de haut-niveau* » seront sélectionnés par les présidences de COP pour être à la fois porteurs et facilitateurs de la dynamique de l'Agenda des solutions à l'intérieur de la CCNUCC. Ces deux éléments permettront de centraliser les actions coopératives multilatérales dans le cadre de la CCNUCC.

En instaurant une dynamique annuelle, ce cadre d'action devrait permettre de compléter le rythme des négociations et coordonner, assurer un suivi et faire émerger des solutions venant d'acteurs divers qui permettent d'accélérer la transition vers une économie bas-carbone<sup>12</sup>.

## 10. Conclusion : la « fin du commencement » pour marquer un tournant et les défis à venir

« *Ceci n'est pas la fin. Ce n'est même pas le commencement de la fin. Mais, peut-être, est-ce la fin du commencement.* » C'est par ces mots que Sir Winston Churchill commenta la victoire des Alliés lors de la seconde bataille d'El Alamein en 1942. C'était un tournant de la seconde guerre mondiale et à bien des égards, la COP21 est perçue comme un tournant des négociations internationales sur le climat. Mais surtout, cette citation rappelle que si l'Accord de Paris donne un cadre pour l'action, c'est bien l'action le véritable défi des prochaines années.

### LE 'NAME AND SHAME' ET LE 'NAME AND FAME' RESTERONT LES SEULS OUTILS DISPONIBLES POUR MOBILISER LA VOLONTÉ POLITIQUE

Il serait possible de discuter sans fin sur les garanties qu'apportent ou non l'Accord de Paris sur la capacité et la volonté des États à avancer dans les prochaines années. La réalité est qu'aucun accord international ne peut réellement obliger les pays à agir sur le climat. L'Accord de Paris valorise les initiatives positives et soutient donc une dynamique de 'Name and Fame' pour encourager plus d'action. Le régime climatique international reposera également pendant encore très longtemps sur une dynamique de 'name and shame' et de coût politique de l'inaction, à condition que celui-ci soit matériel. Pour autant, l'Accord de Paris est tout sauf inutile. Il a rempli sa mission : moderniser la coopération internationale sur le climat pour aligner les économies avec des trajectoires de développement sobre en carbone et résilientes au changement climatique. A ce titre, il donne un signal fort de maintien et de renforcement de l'action climatique.

### EN S'APPLIQUANT À TOUS, L'ACCORD DE PARIS SUPPRIME LE PRINCIPAL PRÉTEXTE À L'INACTION

L'Accord de Paris est un équilibre et, par définition, c'est le meilleur équilibre que l'on pouvait obtenir. Il marque les évolutions perçues depuis plusieurs années sur de nombreux sujets : différenciation, financements, transparence, adaptation, etc. Il permet même de fluidifier les interactions entre ce qu'il se passe dans la CCNUCC et les initiatives d'acteurs non-étatiques. De nombreux sujets de discussion au niveau international trouvent donc une conclusion à Paris. La principale avancée de l'Accord est peut-être là : il supprime beaucoup d'excuses à l'inaction. Cet accord signe donc le début de la suite : une dynamique mondiale qui ne sera un succès seulement si des actions sont effectivement mises en place vers la 'dé-carbonation' de l'économie d'ici la fin du siècle.

<sup>12</sup> Pour plus d'informations sur l'architecture pré-2020 et les liens entre le processus d'examen technique et l'Agenda des solutions, voir ClimasCOPE #6 (page 4) : <http://www.i4ce.org/download/objectif-2c-engagements-des-Etats/>

## Prochaines Etapes

### 22 AVRIL 2016 – 21 AVRIL 2017

Période de signature de l'Accord de Paris

### 2 MAI 2016

Le Secrétariat de la CCNUCC publie une mise à jour de son rapport d'agrégation de l'effet global des INDC au 4 avril 2016

### 16-26 MAI 2016

43<sup>ème</sup> session des organes subsidiaires (SBSTA & SBI), Bonn (Allemagne)

### 4-5 SEPTEMBRE 2016

Sommet du G20 en Chine

### 7-18 NOVEMBRE 2016

COP22 et CMP 12, Marrakech (Maroc)

### 2018

- Publication d'un papier technique du GIEC sur les impacts et les trajectoires d'émissions d'un réchauffement climatique de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels
- Premier « bilan global » des NDC lors de la COP24
- Recommandations sur la flexibilité du cadre de transparence

## Pour en savoir plus ...

### Décisions de la COP21/CMP11

- Décision -/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris : <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/109r01f.pdf>
- Toutes les autres décisions adoptés à la COP21/CMP11 : <http://unfccc.int/2860.php>

### Publications d'I4CE

- *ClimasCOPE – Comprendre les enjeux de Paris Climat 2015*, série de 6 publications, 2015 : <http://www.i4ce.org/publication-type/climascope/>
- Narratif sur le focus du LPAA sur l'action des villes et des régions, 2015 : <http://newsroom.unfccc.int/media/544091/scientific-brief-cop21-lpaa.pdf>

### Autres documents

- IISD Reporting Services Coverage of UNFCCC COP21 : <http://www.iisd.ca/climate/cop21/>
- CIPI, *Fixing climate governance series – Policy Briefs*, série de 6 publications, 2015 : <https://www.cigionline.org/series/fixing-climate-governance-series>
- Daniel Bodansky (C2ES), Sandra Day O'Connor (College of Law, Arizona State University) and Lavanya Rajamani (Centre for Policy Research), *Key legal issues in a 2015 climate agreement*, juin 2015 : <http://www.c2es.org/docUploads/legal-issues-brief-06-2015.pdf>
- Michel Colombier (IDDRI), Working Paper n°13, *COP21: Building an unprecedented and sustainable agreement*, 2015 : <http://www.iddri.org/Publications/COP21-building-an-unprecedented-and-sustainable-agreement>