



## NOTE DES AUTORITES FRANÇAISES

**OBJET : Réponse des autorités françaises à la communication consultative de la Commission européenne sur « L'accord international de 2015 sur le changement climatique: définition de la politique internationale en matière de climat après 2020 » (COM(2013)167).**

### *Contexte et vision globale de l'accord*

A Durban en 2011, la 17<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) a souligné l'urgence à agir pour limiter l'augmentation moyenne de la température mondiale en-deçà de 2°C. Les Etats se sont engagés, dans le cadre de la plate-forme de Durban, à élaborer d'ici 2015 un nouvel accord applicable à toutes les Parties qui devra entrer en vigueur au plus tard en 2020. Ceci marque ainsi une étape déterminante pour renforcer l'action internationale sur le climat.

Le contenu et la forme de l'accord en 2015 restent à définir mais en tout état de cause il devra :

- garantir la participation de tous les Etats, et avoir la même force juridique pour tous, en s'assurant que chacun soit responsable de l'atteinte de ses objectifs,
- être équitable, sur la base d'engagements transparents qui reflètent les responsabilités et les capacités et niveaux de développement de chacun,
- s'inscrire dans une logique de développement durable, faciliter la transition pour tous vers un monde sobre en carbone, et résilient face aux impacts des changements climatiques,
- prendre en compte aussi bien les besoins d'atténuation que d'adaptation,
- être durable et capable d'évoluer pour tenir compte d'un monde qui change.

Autant que possible, l'accord de 2015 devra s'appuyer, pour ne pas les répliquer, sur les institutions et les mécanismes existants ou en cours d'opérationnalisation, quand ils sont pertinents, qu'ils dépendent de la CCNUCC ou non. La construction du futur accord devra en particulier tenir compte des expériences des différents arrangements et institutions existants au sein de la CCNUCC, y compris du protocole de Kyoto. Il sera également essentiel de favoriser les synergies et d'en assurer la cohérence avec les autres initiatives et institutions pour le développement durable.

### *Les principes d'élaboration de l'accord et des engagements des pays*

La négociation d'un accord applicable à tous doit reposer sur un socle de principes partagés par tous, mais aussi sur la confiance entre les Parties, essentielle pour une participation de tous. Le futur accord doit toutefois rendre chacun responsable de l'atteinte de ses objectifs. Le caractère juridiquement contraignant de l'accord va dans ce sens.

En accord avec les principes de la Convention, les engagements pris par les pays pourront être de nature et de niveau différenciés, reflétant les responsabilités et capacités de chacun, tout en établissant un socle de règles communes pour permettre la cohérence et la comparabilité des engagements. L'accord doit ainsi, dans ses modalités, s'adapter aux problématiques nationales, en veillant à ce que chaque pays s'inscrive dans une trajectoire de développement sobre en carbone qui tienne compte de ses circonstances propres, notamment, de ses avantages et inconvénients géographiques et climatiques, des structures économiques et des technologies disponibles, mais aussi du calendrier de mise en place des grandes infrastructures.

Si les pays doivent pouvoir faire leurs propres propositions d'engagements, différenciés et déterminés au niveau national, il sera pourtant nécessaire d'assurer que la somme des engagements individuels agrégés au niveau mondial reste compatible avec l'atteinte de l'objectif global des 2°C. A cette fin, il conviendra d'une part de prévoir que les engagements répondent à un ensemble de règles et de contrôles internationaux communs (comptables et de vérification notamment) permettant d'évaluer sur des bases comparables leur impact en termes de trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part de disposer d'un processus itératif faisant appel à des indicateurs pour relever progressivement l'ambition et converger vers l'objectif des 2°C.

L'équité de l'accord ne se jugera pas sur les seuls objectifs de réduction des émissions de chacun, mais dépendra également de la prise en compte des besoins de développement durable et d'adaptation, et des moyens de mise en œuvre associés.

La transparence sera un élément déterminant du futur accord qui devra fournir un cadre permettant de comprendre les objectifs de chacun, d'évaluer leur adéquation avec l'objectif global des 2°C et de suivre les actions entreprises pour leur atteinte ainsi que les progrès accomplis. Cela nécessite la mise en place de règles qui rendent transparente la portée des engagements, et permettent de comptabiliser les émissions ou les réductions d'émissions. Ces règles complèteront le système de mesure, de suivi et de vérification (MRV) dessiné à Copenhague et Cancún.

Il existe un lien direct entre atténuation et adaptation. Les impacts du changement climatique toucheront tous les Etats, avec une amplitude variable. Il est donc nécessaire d'entreprendre à la fois des actions d'atténuation et d'adaptation, l'ampleur de ces dernières étant directement déterminée par nos efforts d'atténuation. En cela, l'accord de 2015, notamment son niveau d'ambition pour la réduction des émissions mondiales, sera un élément déterminant pour relever le défi de l'adaptation. Pour bien prendre en compte l'adaptation, l'accord de 2015 pourra, grâce aux travaux passés de la CCNUCC sur le sujet, s'appuyer sur un acquis important, incluant des institutions et du soutien dédiés à l'adaptation.

Il sera également utile de s'appuyer sur les enseignements du protocole de Kyoto et de veiller à ce que les règles mises en place soient à la fois incitatives et cohérentes. Ainsi, un certain nombre de mécanismes de flexibilités pourraient être aménagés, en veillant à ne pas nuire à la robustesse et à l'intégrité environnementale de l'accord. Les préoccupations relatives aux fuites de carbone doivent également être prises en compte, afin de ne pas constituer un frein à l'adoption d'objectifs ambitieux par les Parties dans le cadre de l'accord de 2015.

Néanmoins, pour éviter tout écart entre les actions nécessaires et celles envisagées par les Parties, et ainsi rester sur une trajectoire d'émissions mondiales compatible avec l'objectif des 2°C, un mécanisme de renforcement de l'ambition collective par consultation et par itération pourrait faire partie de l'élaboration d'un accord à la mesure du défi climatique. Un tel mécanisme devra d'abord conduire à l'adoption de l'accord, en favorisant l'adoption par les Parties des objectifs les plus ambitieux possible, et ensuite structurer l'évolution de l'accord, en permettant aux Parties de relever ces objectifs suivant leurs évolutions socio-économiques et de mieux prendre en compte les dernières informations scientifiques et avancées technologiques disponibles. L'agenda de la coopération en matière de transfert de technologie et d'innovation devrait être une priorité et construit sur la base des travaux déjà en cours dans le cadre de la CCNUCC (CTCN par exemple), et dans un souci de mobilisation plus grande des acteurs économiques.

L'accord marquerait donc la volonté de tous les pays de s'engager dans un développement durable et une véritable transition de leur économie. Il devrait prévoir l'accompagnement de tous les pays en développement dans cette transition, particulièrement les moins avancés et les plus vulnérables à travers le renforcement de leurs capacités et des moyens adaptés à leur situation (financements et transferts de technologies notamment) pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques d'atténuation et d'adaptation.

### *Le processus de négociation*

La feuille de route fixée à Durban est claire : nous devons parvenir, en 2015, à un accord sur le climat applicable à tous, juridiquement contraignant et surtout « ambitieux », c'est-à-dire à la mesure du défi climatique. Les deux ans et demi d'ici la COP21 devront être utilisés à bon escient pour parvenir au résultat escompté, et l'efficacité du processus de négociation onusien sera clé à cet égard.

L'accord de 2015 devant être applicable à toutes les Parties à la Convention, il sera nécessaire d'adopter une approche inclusive pour préserver voire développer la confiance entre les Parties. Sa préparation doit être menée de façon collective dans le cadre des travaux sur la plateforme de Durban, en étant à l'écoute de toutes les Parties. A cette même fin, les initiatives pour le climat, lorsqu'elles sont complémentaires à la négociation onusienne, engagées au plan international, mais également au plan local par les collectivités territoriales ou encore les entreprises doivent être valorisées. A terme, l'accord de 2015 devra constituer un accord central autour duquel graviteront des initiatives complémentaires plus directement opérationnelles.

Il faut travailler à la construction du futur accord dès 2013, avec comme priorité du processus de négociation la bonne mise en œuvre des décisions prises lors des COP précédentes.

La question du financement sera centrale dans les négociations de l'accord. Le respect des engagements est primordial, comme gage de crédibilité et de confiance pour parvenir à un accord suffisamment ambitieux en 2015. L'établissement d'un système international transparent et harmonisé de mesure, de suivi et de vérification (MRV) des financements, publics mais aussi privés, est indispensable. En parallèle, le Fonds vert devra être opérationnalisé et abondé rapidement de façon à démontrer son rôle transformationnel d'ici 2015.

Il est essentiel de continuer à identifier et promouvoir des sources de financement innovantes, comme la taxe sur les transactions financières votée par la France en 2012. Si les sources de financements publics sont importantes et le resteront, la transition vers un développement mondial sobre en carbone et résilient au changement climatique sera d'abord et avant tout le fait des acteurs privés (ménages, entreprises, financeurs). Leur pleine mobilisation à travers la mise en place de cadres incitatifs pour les investissements sobres en carbone dans et par tous les pays est donc indispensable. La mobilisation des banques bilatérales et multilatérales de développement doit également être encouragée, afin de favoriser leur contribution à la progression des financements pour l'adaptation comme pour l'atténuation.

L'instauration d'un prix du carbone, au travers d'instruments permettant de donner un signal économique incitatif tels que les ETS domestiques et de politiques publiques claires et prévisibles ainsi que le retrait des subventions aux énergies fossiles seront des mesures clés pour orienter les flux d'investissements dans un sens plus favorable au climat. Les mécanismes de financements de projets et programmes adossés aux marchés du carbone joueront également un rôle important dans la mobilisation des flux de financement privés. La poursuite des mécanismes de marché sur des fondements rénovés, aussi bien en termes de fonctionnement qu'en termes de périmètre (élargissement aux transports aérien et maritime et rôles respectifs de l'OACI et l'OMI), devra être soutenue dans le cadre des flexibilités offertes aux pays engagés dans le futur accord pour l'atteinte de leurs objectifs.

Outre les engagements des pays développés qui vont déjà au-delà de 2020, le financement du climat ne relève pas uniquement des flux nord-sud, et la base des contributeurs devra être élargie.

Il a été convenu à Doha que les premiers éléments de l'accord seraient prêts à la fin de 2014. Il est donc nécessaire de commencer à travailler dès maintenant sur le contenu et les modalités pratiques de l'accord, ainsi que sur les institutions et les règles sur lesquelles il reposera. Il faut également qu'au cours de l'année 2014, les Etats soient convaincus de la nécessité d'inscrire dans l'accord de 2015 des efforts significatifs de réduction d'émissions, et qu'ils soient donc en mesure d'indiquer leur niveau d'ambition pour la période après 2020 suffisamment en amont de la COP 2015. Dans cette démarche, il est essentiel que les présidences des COP de 2013 et de 2015 travaillent de manière rapprochée avec le Venezuela et le Pérou qui hébergeront la pré-COP et la COP en 2014.

Force est néanmoins de constater que le processus de négociations au sein de la Convention climat ne suffira peut-être pas pour atteindre l'accord voulu en 2015. La réussite de la négociation en 2015 dépendra donc aussi de la création d'un cadre constructif, qui intégrera aussi clairement le partage des opportunités offertes par la lutte contre le changement climatique pour le développement, pour la croissance, pour l'emploi, la compétitivité. En effet, il faudra une mobilisation politique et de l'opinion publique pour créer la volonté d'un meilleur développement intégrant pleinement la lutte contre le changement climatique. A cet égard, la société civile, les collectivités locales, les syndicats et les entreprises devront être associés aux négociations.

Le 5<sup>ème</sup> rapport d'évaluation du Groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et la mobilisation des Chefs d'Etat et de gouvernement que souhaite orchestrer le Secrétaire Général des Nations Unies en 2014 seront des points d'appui importants pour maintenir jusqu'en 2015, année de la finalisation de l'accord, une forte implication au niveau politique, y compris des différents ministères concernés (environnement, affaires étrangères, économie et finances, agriculture). Chaque pays doit individuellement s'assurer que ce sujet est une priorité de son agenda politique national.

### *Le rôle de l'UE*

La France tient à saluer l'initiative consultative de la Commission européenne et à en souligner l'intérêt particulier dans le cadre de négociations internationales pour lesquelles les points de vue de tous doivent être entendus.

La position de l'Union européenne, en tant que *leader* mondial de la lutte contre le changement climatique, est attentivement observée par ses partenaires internationaux. Elle occupe donc une place importante dans les négociations qui mèneront vers un nouvel accord sur le climat en 2015, même si leur réussite dépendra de la capacité à agir au niveau mondial. L'Union européenne doit ainsi confirmer sa capacité à insuffler une dynamique positive, qu'il s'agisse de sa rapidité à ratifier l'amendement au protocole de Kyoto sur la base de la structure actuelle du paquet énergie-climat et donc à mettre en œuvre sa deuxième période d'engagement, de sa capacité à s'engager en 2014, en amont du processus de revue de l'ambition, sur des objectifs climatiques ambitieux pour l'après 2020 : l'adoption par l'UE, avec le rendez-vous du Conseil européen de mars 2014, d'un nouvel objectif climat européen de -40 % en 2030 sera essentielle pour crédibiliser l'engagement climatique de l'Europe et créer un effet d'entraînement sur les autres Parties à la négociation.