



## **Projet de rapport de la Commission de la coopération et du développement**

**Rapporteur : M. Stéphane Demilly, section française**

### **Les négociations climatiques internationales : Enjeux et perspectives dans l'espace francophone**



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I. LES CONSEQUENCES DESASTREUSES D'UN DEREGLEMENT DU CLIMAT RENDENT LA MOBILISATION INTERNATIONALE INDISPENSABLE ...</b>	<b>7</b>
<b>A. LE DEREGLEMENT CLIMATIQUE DANS LE MONDE ET DANS L'ESPACE FRANCOPHONE</b> .....	<b>7</b>
1. Historique et prévisions d'augmentation des températures .....	7
2. Les conséquences concrètes pour la planète et pour les hommes.....	8
3. La nécessaire mise en œuvre de politiques d'adaptation .....	11
<b>B. L'URGENTE NECESSITE D'ABOUTIR A UN ACCORD CONCERTÉ GLOBAL ET CONTRAIGNANT</b> .....	<b>12</b>
1. Les négociations précédentes ne sont pas parvenues à un accord global .....	12
2. Les objectifs fixés pour la conférence de Paris 2015.....	13
3. L'avancée de la préparation de la conférence de Paris 2015 .....	16
<b>II. LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES DOIVENT ABOUTIR A UN ACCORD CONTRAIGNANT ACCEPTABLE PAR TOUS</b> .....	<b>18</b>
<b>A. DEPASSER LE BLOCAGE ENTRE « PAYS RICHES » ET « PAYS PAUVRES »</b>	<b>18</b>
1. La division du monde de 1992 n'est plus pertinente .....	18
2. Des efforts communs mais différenciés .....	19
<b>B. CONCILIER PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ET LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE</b> .....	<b>20</b>
1. La prise en compte des défis environnementaux dans les politiques de développement .....	20
2. La transition vers une économie sobre en carbone comme opportunité de développement .....	21
<b>C. FINANCER LA LUTTE CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE</b> .....	<b>22</b>
1. Le Fonds vert : épine dorsale de l'accord .....	22
2. Diversifier les modalités de financement.....	24
<b>III. L'ENGAGEMENT FRANCOPHONE DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES</b> .....	<b>27</b>
<b>A. LE ROLE CLE DE L'INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	<b>27</b>

1. Information des décideurs francophones .....	27
2. Conduite de projets francophones.....	28
<b>B. LA MOBILISATION DES PARLEMENTS FRANCOPHONES.....</b>	<b>28</b>
1. Mettre en œuvre des accords déjà existants.....	29
2. Répondre au défi climatique par des mesures législatives.....	29
3. Contrôler le gouvernement sur les négociations climatiques .....	30
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXE : NOTE DE PRESENTATION DE L'IFDD .....</b>	<b>32</b>

## INTRODUCTION

L'année 2015 doit être celle d'un accord mondial sur le climat.

Face aux images des récents ravages du cyclone Pam dans l'archipel du Vanuatu, nul ne peut nier l'urgence d'une mobilisation accrue de tous les acteurs en vue d'un accord global de lutte contre le réchauffement climatique. Reste à savoir « comment » : comment aboutir à un accord qui engage tous les Etats dans la voie de la diminution des émissions de gaz à effet de serre, comment trouver et financer un compromis sans léser les économies en développement, tout en atteignant le but défini en commun, soit d'empêcher une élévation de la température mondiale de plus de 2°C d'ici à 2100. Y parvenir suppose de réduire les émissions mondiales entre 40 et 70 % d'ici à 2050 et de les amener à un niveau proche de zéro d'ici à la fin du siècle.

En décidant d'organiser une conférence sur les changements climatiques à Brazzaville en 2014, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a pris une initiative politique majeure qui doit préparer et aider au succès de la conférence de Paris en 2015. A Ottawa, lors de notre session plénière, nous avons adopté une déclaration ambitieuse, portée par notre commission. Notre Assemblée qui réunit pays développés et pays en développement unis par une langue commune, est un cadre particulièrement approprié pour tenter de dépasser le principal clivage de la négociation climatique.

En réponse à nos échanges lors de la réunion de la Commission de la coopération et du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba en avril 2015, ce rapport n'a pas vocation à proposer des pistes de solutions concrètes à mettre en œuvre dans nos Etats, nos régions ou nos villes. De nombreux exemples d'actions efficaces pourraient être évoqués : financer et encourager la production d'énergies renouvelables, créer un marché mondial du carbone, lutter contre la déforestation, restreindre l'utilisation des véhicules polluants, moderniser le traitement des déchets, améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, etc. Chacun de ces thèmes est si large qu'il pourrait faire l'objet d'un rapport. L'objet de celui-ci est de retracer, comme son titre l'indique, les enjeux et les perspectives des négociations climatiques dans l'espace francophone.

La contribution de l'Afrique francophone à la COP 21, adoptée lors de l'Assemblée régionale Afrique est à saluer. Elle contient de nombreux éléments ambitieux sur les réponses à apporter au niveau mondial et plus particulièrement en Afrique : repenser le mode de calcul du PIB, rationaliser l'usage de l'énergie,

repenser les modes de transport et l'organisation des villes, s'inscrire dans une agriculture durable, valoriser l'économie circulaire, etc.

La lutte contre le changement climatique et la dégradation des ressources naturelles nous oblige à réfléchir et à agir tous ensemble, en dépassant nos frontières traditionnelles. Ce défi est pour l'ensemble des décideurs politiques du monde une immense responsabilité, une « responsabilité commune mais différenciée » selon les termes des Nations unies. « Différenciée » car tous les Etats n'ont pas contribué en même proportion au réchauffement de la planète, et tous n'ont pas tous les mêmes moyens pour lutter contre ce réchauffement – mais « commune » car agir ensemble est indispensable pour inverser la tendance et les conséquences du réchauffement nous concernent tous.

Voilà maintenant plus de vingt ans qu'a été adoptée la convention-cadre des Nations unies pour le changement climatique<sup>1</sup>. Depuis, cette question est devenue l'un des sujets les plus importants de l'agenda international.

Comme vous le savez, la France accueillera au mois de décembre 2015, la 21<sup>e</sup> conférence pour le climat<sup>2</sup>, dite COP21. Nous mettons tout en œuvre pour que cette conférence ne soit pas un échec de plus : il faut trouver un accord global, à la mesure du défi.

Stéphane Demilly

---

<sup>1</sup> Adoptée lors du premier Sommet de la terre des Nations unies à Rio de Janeiro en 1992 (Brésil)

<sup>2</sup> Conférence des Etats parties à la convention-cadre des Nations Unies pour le changement climatique

## I. LES CONSEQUENCES DESASTREUSES D'UN DEREGLEMENT DU CLIMAT RENDENT LA MOBILISATION INTERNATIONALE INDISPENSABLE

### A. LE DEREGLEMENT CLIMATIQUE DANS LE MONDE ET DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

#### 1. Historique et prévisions d'augmentation des températures

*Les rapports du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) nous rappellent que les dérèglements climatiques sont l'un des plus grands défis de notre temps. Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter de façon importante et les effets de ces émissions sur le climat affectent des millions de personnes dans le monde, en particulier dans les pays en développement. Les personnes les plus vulnérables et pauvres sont les premières touchées. C'est particulièrement le cas des habitants des petits Etats insulaires et des terres basses des pays côtiers, mais également des pays désertiques et semi-désertiques.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

A chaque publication d'un rapport du GIEC<sup>1</sup>, le constat est de plus en plus alarmant. L'augmentation de la température mondiale depuis 1950 ne fait pas de doute. La responsabilité humaine dans ce dérèglement climatique est incontestable. La question n'est plus de savoir s'il y aura un réchauffement planétaire, mais quelle sera son ampleur : 2, 3, 4° C ? Davantage ?

Depuis le début du XXe siècle, la température a augmenté de presque 9 dixièmes de degré à l'échelle mondiale. Si les actions nécessaires ne sont pas entreprises, les scénarios les plus pessimistes prévoient en effet une hausse des températures comprise entre 5 et 6°C d'ici la fin du siècle,

Afin d'illustrer ce chiffre, il convient de rappeler que la température de la planète a augmenté de 4 degrés depuis le dernier âge glaciaire. Plus 4° C en plus de 10 000 ans – prévision de + 4° C en un siècle : nous assistons bien à une accélération de l'augmentation de la température hors norme.

En près d'un siècle, nous avons émis environ 1 800 milliards de tonnes de gaz carbonique – le gaz à effet de serre dont l'ajout dans l'atmosphère a le plus d'effet sur le changement climatique – et nous continuons d'en émettre 35 milliards de tonnes par an. 40 % du gaz ainsi émis se retrouve stocké dans

---

<sup>1</sup> Le GIEC a été créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations unies pour l'environnement. Il réunit 235 scientifiques de 57 pays différents, les plus grands spécialistes mondiaux sur la question du climat. Il a pour mission de dégager une synthèse des travaux scientifiques mondiaux tous les 5 ans, afin d'éclairer les décideurs. Cinq rapports ont été publiés à ce jour.

l'atmosphère et devrait y persister quelques siècles ; il continuera donc de réchauffer le climat même si nous cessons d'émettre. Les émissions de gaz à effet de serre<sup>1</sup> atteignent des records et leur croissance n'a jamais été aussi rapide.

Ces émissions viennent d'abord de la production d'énergie (35%), puis de l'agriculture et de la déforestation (24%), de l'industrie (21%), du transport (14%) et du bâtiment (6%).

La mondialisation a entraîné une explosion de la production, de l'échange et de la consommation de biens matériels. Croissance démographique et émergence des classes moyennes ont accru l'empreinte écologique de l'humanité.

## 2. Les conséquences concrètes pour la planète et pour les hommes

*Cette menace potentiellement irréversible pour l'humanité et la planète appelle d'urgence une réponse globale, collective et concertée. Il s'agit de garantir à long terme le développement durable, la sécurité énergétique, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau potable et la réduction des risques d'inondations, de sécheresse et autres catastrophes. Les dérèglements climatiques ne connaissent pas de frontière et affectent indifféremment toutes les populations, exacerbant les problèmes liés à la justice sociale, à l'équité et aux droits de l'Homme et compromettant la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

Plutôt que de « réchauffement climatique », le constat des scientifiques invite à parler de « dérèglement climatique » tant les conséquences sont multiples. Toutes les régions du monde sont concernées.

L'Organisation météorologique mondiale note que 2014 a connu des températures très élevées, certains pays ont été victimes de vagues de chaleur records associées à des pluies torrentielles et à des inondations de grande ampleur tandis que d'autres ont souffert de la sécheresse. Cette situation s'inscrit dans la logique d'un climat en évolution. « *Les scientifiques nous disent qu'avec 2 °C de plus, le monde connaîtra des pénuries alimentaires généralisées, des vagues de chaleur sans précédent et des cyclones plus intenses* », résume Jim Yong Kim, le président de la Banque mondiale.

Les personnes les plus vulnérables et pauvres sont les premières touchées. C'est particulièrement le cas des habitants des petits Etats insulaires et des terres basses des pays côtiers, mais également des pays désertiques et semi-désertiques.

---

<sup>1</sup> On compte parmi les gaz à effet de serre (GES) : le gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) responsable de 76 % des émissions totales de GES, mais aussi le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitreux (N<sub>2</sub>O) et les gaz fluorés.



### - *Zones côtières et Etats insulaires*

Le réchauffement climatique entraîne la fonte des glaciers et des calottes polaires. A titre d'exemple, le Groenland perd environ 200 milliards de tonnes de glace par an, soit environ 200 kilomètres cubes : cette érosion glaciaire contribue à l'élévation du niveau des mers.

A ce rythme, dans un siècle, le niveau des océans aura augmenté d'un mètre, ce qui suffit pour submerger de nombreux Etats insulaires et villes côtières. Au Sénégal, la ville de Saint-Louis, classée au patrimoine mondial de l'Unesco, est attaquée depuis des années par l'érosion marine. Au Togo, la mer happe inexorablement le littoral, mètre par mètre : qui se promène le long du boulevard du Mono à Lomé, ne peut que constater cette avancée. A Casablanca, Tunis, Alexandrie, si le niveau de la mer monte encore de 50 cm, plus de la moitié des habitations seront inondées.

### - *Phénomènes météorologiques extrêmes*

Le réchauffement climatique accentue les phénomènes météorologiques extrêmes, conduisant à la détérioration des réseaux d'infrastructures et des services essentiels tels que l'électricité, l'approvisionnement en eau, la santé et les services d'urgence.

En 2013, en Asie, le typhon Haiyan est l'un des plus violents qui ait jamais atteint les côtes. En 2015, c'est le cyclone Pam qui a ravagé le Vanuatu, devenant le symbole de l'urgence climatique mondiale.

### - *Périodes de chaleur extrême*

Dans les années à venir, les périodes de chaleur extrême risquent d'être plus fréquentes et plus intenses. Déjà, les données observées en Afrique du Nord et de l'Ouest font apparaître une hausse des températures maximales depuis une décennie. Les modèles de prévision anticipent une hausse de 3 °C au sein des espaces côtiers (Sénégal, Guinée-Bissau) et de 4 °C dans le Sahel continental (Mali, Burkina Faso, Niger).

### - *Insécurité alimentaire*

Réchauffement, sécheresses, inondations, variabilité des précipitations auront des conséquences importantes en termes de sécurité alimentaire, en particulier pour les populations les plus pauvres. Lorsqu'on enregistre des pointes de chaleur à plus de 30 °C dans la journée, les rendements de production sont bouleversés. Les experts de la Banque mondiale ont calculé que même avec un réchauffement limité de 1,5 à 2 °C, la sécheresse et l'aridité rendraient 40 % à 80

% des terres agricoles impropres à la culture du maïs, du millet et du sorgho dès l'horizon 2030 en Afrique subsaharienne. Au-delà de 3°C ce sont les régions cultivatrices de céréales qui sont en danger.

- *Disponibilité et accès à l'eau*

Dans de nombreuses régions, l'évolution des précipitations et la fonte des neiges et des glaces modifient les systèmes hydrologiques, affectant la quantité et la qualité des ressources en eau. Des pluies moins abondantes, des eaux de ruissellement plus parcimonieuses, des rivières et des points d'eau qui s'assèchent : l'appauvrissement des ressources renouvelables en eaux de surface et en eau souterraine dans les régions arides risque d'exacerber la concurrence pour les ressources hydriques entre les secteurs.

Concrètement, cela signifie que de vastes étendues agricoles ainsi que des zones urbaines abritant des millions de personnes pourraient manquer d'eau. Au niveau des grands bassins du Nil, du Niger ou du lac Tchad, le dérèglement climatique s'ajoute à des tensions déjà manifestes. Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le stress hydrique pourrait concerner 400 à 500 millions d'Africains.

- *Acidification des océans*

Environ 93 % de la chaleur piégée dans l'atmosphère par les gaz à effet de serre est stockée dans les océans. La température moyenne à la surface des océans a atteint de nouveaux records en 2014.

Parallèlement, l'acidification des océans menace la biodiversité sous-marine et les ressources halieutiques. Sur la côte Ouest, du Maroc au Sénégal, mais aussi du golfe de Guinée à la Namibie, l'océan Atlantique, déjà surexploité, pourrait se montrer de moins en moins poissonneux.

\*

L'ensemble de ces éléments risque d'avoir des conséquences non négligeables en termes de **santé humaine**, en particulier dans les pays en développement à faible revenu.

Les impacts seraient aussi non négligeables en termes de **sécurité** : le changement climatique peut accroître indirectement les risques de conflits violents — guerre civile, violences interethniques — en exacerbant les sources connues de conflits que sont la pauvreté et les chocs économiques. Il peut aussi provoquer des **déplacements de populations et de nouveaux réfugiés**. La notion de réfugiés

climatiques est ainsi apparue dans les relations internationales et elle n'a rien d'abstrait puisqu'elle concernerait environ 16 millions de personnes.

### 3. La nécessaire mise en œuvre de politiques d'adaptation

*Nous, parlementaires francophones, soulignons la nécessité d'un accord équilibré à Paris sur le climat en 2015, portant aussi bien sur l'atténuation que sur l'adaptation, et prévoyant les moyens de mise en œuvre en particulier l'intensification des transferts de technologie, des mesures de renforcement des capacités et de transfert de savoir-faire envers les pays les plus vulnérables et la fourniture de ressources financières pour l'Afrique.*

[...]

*Nous, parlementaires francophones, soulignons l'importance de mettre en œuvre immédiatement des actions d'adaptation aux effets des changements climatiques sur le long terme, en tenant compte des besoins spécifiques des populations les plus vulnérables, en particulier des petits Etats insulaires en développement et des pays les moins avancés. Afin de protéger les populations et les économies des impacts néfastes des changements climatiques, nous appelons à des politiques et des mesures d'adaptation pour faire en sorte que les infrastructures critiques (hôpitaux, unités de production et transport d'énergie, écoles, routes et réseaux de transport, ponts, infrastructures de protection côtières) deviennent plus résilientes au climat, avec l'engagement de toutes les parties prenantes, y compris les banques bilatérales et multilatérales de développement et du secteur privé.*

*Extraits de la Déclaration de Brazzaville*

La vulnérabilité aux changements climatiques est ressentie par tous les Etats. Quelle que soit la trajectoire d'atténuation adoptée, certains impacts liés au changement climatique seront inévitables.

À différents niveaux et dans toutes les régions du monde, les administrations publiques commencent à élaborer des plans et des politiques d'adaptation et à intégrer les enjeux du changement climatique dans le cadre plus large du développement.

Le cadre d'action de Hyogo, adopté en 2005 par les Nations unies, vise à accroître la résilience face aux catastrophes en organisant la prévention, la préparation, la réponse et le redressement rapide. A titre d'exemple, en Europe, des plans d'adaptation ont été intégrés dans la gestion des zones côtières et de l'eau, dans la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire, et dans la gestion des risques de catastrophe. Mais l'adaptation dépend aussi des capacités des administrations publiques à mettre en place de tels plans d'adaptation.

Lors des négociations sur le climat, les pays du Sud ont été entendus sur la question des « pertes et dommages », autrement dit des conséquences concrètes

des changements climatiques sur leurs sols. Le « **Mécanisme de Varsovie** » mis en place est un échange international d'expertise qui a pour mission de faciliter l'échange d'information et de bonnes pratiques.

Ce "mécanisme" a notamment pour ambition de coordonner tous les dispositifs d'intervention dans les situations d'évènements climatiques extrêmes et rassembler toutes les connaissances sur les moyens d'y faire face. Il jouera aussi un rôle de conseil auprès des pays les plus vulnérables.

Face à des perspectives plus qu'inquiétantes qui mettent en danger les conditions de vie des générations futures, les politiques d'adaptation ne sont pas suffisantes : l'ampleur des enjeux invite à remettre en cause nos modes de production et de consommation, incompatibles avec des ressources limitées.

## **B. L'URGENTE NECESSITE D'ABOUTIR A UN ACCORD CONCERTÉ GLOBAL ET CONTRAIGNANT**

### **1. Les négociations précédentes ne sont pas parvenues à un accord global**

*Nous, parlementaires francophones, rappelons combien il est vital d'agir rapidement pour lutter efficacement contre le dérèglement climatique et limiter le réchauffement en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Nous avons exprimé les vives préoccupations que nous inspirent les avancées insuffisantes enregistrées dans les négociations intergouvernementales sur les changements climatiques. Le but de ces négociations reste l'élaboration, lors de la vingt et unième Conférence des parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) qui se tiendra à Paris en 2015, d'un nouvel accord contraignant applicable à tous, qui devra entrer en vigueur au plus tard en 2020.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), signée à Rio en 1992, est entrée en vigueur en 1994. Elle a été ratifiée par 195 Etats (auxquels il faut ajouter l'Union européenne). Son objectif est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique causée par les activités humaines.

Ces Etats se réunissent chaque année lors d'un sommet mondial, sous la forme de Conférence des Parties (COP), qui constitue l'organe suprême de la convention. Les décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité ou par consensus.

Le protocole de Kyoto, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, a marqué le premier accord contraignant les Etats parties en termes de réduction des gaz à effet de serre. Les Etats industrialisés ont accepté de prendre des engagements juridiquement contraignants afin de réduire leurs émissions de GES de 5% en deçà des niveaux de 1990 sur la période 2008-2012.

Seuls les pays industrialisés s'étaient engagés sur des objectifs de réduction. Les Etats-Unis n'ont cependant jamais ratifié ce protocole et le Canada a décidé de s'en retirer en 2011. Ce protocole ne concernait finalement que 15 % des émissions mondiales. Faute d'accord plus global, il a été prolongé jusqu'en 2020 lors de la conférence de Doha.

Lors de la conférence de Bali en 2007 (COP13), une « feuille de route » non contraignante a constitué un accord *a minima*, sans objectifs chiffrés de réduction des émissions polluantes.

En 2009, les négociations se sont trouvées dans l'impasse lors de la conférence de Copenhague. Un accord politique, difficilement obtenu, a été précisé en 2010 lors de la conférence de Cancun. En 2011, lors de la conférence de Durban, promesse a été faite qu'un accord serait trouvé à Paris en 2015.

La dernière conférence s'est tenue à Lima en décembre 2014. Elle a permis de définir les premiers éléments de ce que devra être l'accord de Paris en définissant le processus de présentation des contributions nationales et l'élaboration d'un avant-projet de négociation qui servira de base aux discussions de Paris.

On reproche cependant souvent aux négociations internationales de ne pas correspondre à l'urgence que démontrent les scientifiques. La communauté internationale a conscience des dangers climatiques depuis plus de vingt ans et, pour l'instant, rien de tangible n'a été fait pour contrer la tendance. En effet, on se heurte généralement aux intérêts contradictoires des Etats.

## **2. Les objectifs fixés pour la conférence de Paris 2015**

L'enjeu est donc de dépasser le stade du diagnostic. Le principal message du cinquième rapport du GIEC est que le temps est compté : si les Etats veulent encore limiter la hausse des températures mondiales à 2 °C, ils doivent agir dès maintenant en déployant des politiques d'une envergure sans commune mesure

avec les initiatives prises jusqu'à présent. Plus nous attendons, plus le coût sera élevé<sup>1</sup>.

### - *L'objectif des 2 °C*

En 2009, lors de la conférence de Copenhague, la communauté internationale s'est fixée comme objectif de limiter la hausse moyenne de la température mondiale en-dessous de 2 °C par rapport aux niveaux pré-industriels. Ce chiffre ne fait déjà par l'unanimité : les pays les plus vulnérables, notamment ceux de l'Alliance des petits Etats insulaires en développement (APEID), militent en faveur d'un renforcement de cet objectif pour le fixer à 1,5 °C.

Selon le dernier rapport du GIEC, nous nous situons actuellement sur une trajectoire qui ne sera pas compatible avec l'objectif de 2°C, compte tenu du retard pris à ce stade. Il serait cependant encore techniquement possible de ne pas dépasser cet objectif, à condition d'adopter et d'appliquer des mesures ambitieuses immédiatement.

### - *Un accord universel*

Le nouvel accord doit aller beaucoup plus loin que le protocole de Kyoto en mobilisant toute la communauté internationale. Cet accord ne peut se passer des pays en développement. Il s'agit de rendre les économies industrialisées moins dépendantes du carbone et de trouver des mécanismes pour aider les pays en développement à adopter des chemins de croissance moins intensifs en carbone.

Tous les Etats doivent prendre part à ce processus. La Chine et les Etats-Unis, les deux principaux émetteurs de gaz à effet de serre (ils représentent 41 % des émissions mondiales), sont parvenus à un accord en novembre 2014<sup>2</sup>. C'est la première fois qu'un pays émergent reconnaît que son implication est nécessaire pour lutter contre le changement climatique. Les engagements des Etats Unis sont cependant décevants : moins 25 % en 2025 par rapport à 2005. En contrepartie, au sein des Etats-Unis, les Etats fédérés ont mis en place des contributions notables.

Les Etats européens, eux, s'engagent à des réductions par rapport à l'année 1990. L'Union européenne a entériné en octobre 2014 ses nouveaux objectifs en matière de politique climat-énergie. Elle projette une réduction de ses émissions

---

<sup>1</sup> Le rapport Stern en 2006 sur les implications économiques du changement climatique a estimé que les coûts résultant du réchauffement climatique pourraient représenter entre 5 et 20 % du PIB mondial, tandis que le coût de la mise en place d'outils pour lutter contre ce réchauffement ne serait que de 1 % du PIB mondial.

<sup>2</sup> Les Etats-Unis ont annoncé une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre de 26 à 28 % en 2025 par rapport à 2005 ; la Chine a annoncé un pic de ses émissions de gaz à effet de serre autour de 2030 ou plus tôt et s'est engagée à augmenter la part des combustibles non fossiles à 20 % de la consommation d'énergie primaire d'ici 2030.

de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990, ainsi que l'augmentation de la part d'énergies renouvelables dans la production d'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique.

- *Un accord juridiquement contraignant*

Si les conférences précédentes ont donné mandat à la conférence de Paris d'aboutir à un accord « juridiquement contraignant », il n'y a aujourd'hui pas de consensus sur le champ de la contrainte, ni sur la forme juridique de l'accord.

Protocole, autre instrument juridique, texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique ? La forme juridique suscite de nombreuses crispations. La question sera tranchée pendant les travaux de la COP21.

- *Des objectifs mesurables et évalués régulièrement*

Il ne suffit pas en effet d'obtenir un accord mondial, encore faut-il s'assurer du respect de leurs objectifs par les Etats. L'accord devra garantir que tous les pays soient soumis aux mêmes règles afin qu'ils puissent vérifier mutuellement qu'ils entreprennent des efforts pour réduire leurs émissions et avoir des assurances sur la bonne mise en œuvre des engagements prévus dans les contributions. Ces règles de mesure, de rapportage et de vérification (MRV) devraient donc être contenues dans la partie juridiquement contraignante du "paquet de Paris".

Un droit de regard de la communauté internationale pour contrôler les politiques climatiques dans les Etats-parties avait donné lieu à controverse lors de la conférence de Copenhague, les détracteurs estimant que ce contrôle constituait une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat. Il a donc été décidé à Cancun en 2010 que les contrôles se feraient au niveau national sauf en cas de financement international. Chaque Etat devra soumettre tous les deux ans un rapport précisant et évaluant les mesures prises mais aussi les soutiens financier, technologique et en renforcement des capacités accordés ou reçus. Ces rapports feront l'objet d'un examen international.

Pour garantir l'effectivité de l'accord, il est indispensable de l'inscrire dans une perspective dynamique. L'accord est une première étape qui en appellera d'autres : il semble donc à votre rapporteur qu'il est important d'insister pour une révision régulière des objectifs et des contributions de chaque Etat.

### 3. L'avancée de la préparation de la conférence de Paris 2015

*Nous, parlementaires francophones, rappelons l'urgente nécessité pour toutes les parties de lancer ou d'intensifier leurs préparations internes concernant les contributions qu'elles envisagent de décider au niveau national, pour atteindre l'objectif de la Convention, dans le contexte de l'adoption d'un accord contraignant lors de la COP21 à Paris, et de les communiquer d'ici au premier trimestre 2015. Nous nous engageons à aider nos gouvernements respectifs à mettre en oeuvre les accords existants et futurs sur les changements climatiques et sur la réduction des risques de catastrophe.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

#### - *Les projets de contribution au niveau national*

Lors de la conférence de Varsovie, les Etats-parties ont défini le calendrier des négociations pour l'année 2015. Au cours du premier semestre, **chaque Etat doit remettre un rapport sur ses projets de contributions déterminées au niveau national<sup>1</sup>** qu'il s'engage à accomplir. Il est important que ces engagements arrivent tôt : ces rapports seront évalués par les Nations Unies et serviront de base à l'ouverture des négociations de la COP21.

Plusieurs parties à la convention ont déjà remis leurs contributions nationales. La Suisse a été le premier pays à la présenter le 27 février 2015, suivie par l'Union européenne le 6 mars. Début avril, le Gabon a été le premier Etat africain à remettre sa contribution.

Certains pays ont déjà fait part de leurs difficultés pour réaliser ce rapport. Le ministère français des affaires étrangères a créé un dispositif de soutien pour apporter une assistance technique à au moins quinze pays, notamment subsahariens, dépourvus de moyens ou d'expertise pour livrer une contribution nationale. Les membres de l'Alliance des petits États insulaires peuvent également en bénéficier. L'AFD apporte ainsi un appui financier et Expertise France l'appui technique.

Les projets de contributions nationales seront rendus publics et le secrétariat de la CCNUCC publiera au mois de novembre 2015 un rapport agrégeant les contributions. Il est en effet nécessaire de déterminer en amont des négociations si les engagements agrégés permettront de tenir l'objectif de limitation des températures. Il est cependant fort probable que l'agrégation des contributions nationales ne soit pas suffisante pour limiter l'augmentation de la

---

<sup>1</sup> En anglais : INDC – *Intended Nationally Determined Contributions*.



température à 2°C : la période 2015-2020 devra par conséquent être mise à profit pour tirer les engagements nationaux vers le haut.

- *Le projet d'accord*

En février 2015, à l'issue de sept jours de pourparlers sur les changements climatiques à Genève, les pays participant à ces discussions sont parvenus à un accord **sur le texte de négociation pour la conférence de Paris** à partir de l'avant-projet de Lima. « *Nous avons obtenu ici un texte de négociation officiel, qui contient les avis et les préoccupations de tous les pays. Le brouillon de Lima a été transformé en un texte de négociation* », a précisé Christiana Figueres, la Secrétaire exécutive de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

Ce texte confirme que le périmètre de l'accord devra traiter aussi bien de l'atténuation, de l'adaptation et des moyens mis en œuvre, mais aussi de la transparence des actions menées dans chaque pays. Ce texte de plus de 80 pages est cependant volumineux, ce qui rendra difficile la négociation ligne à ligne par les 196 parties à la convention.

## II. LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES DOIVENT ABOUTIR A UN ACCORD CONTRAIGNANT ACCEPTABLE PAR TOUS

### A. DEPASSER LE BLOCAGE ENTRE « PAYS RICHES » ET « PAYS PAUVRES »

#### 1. La division du monde de 1992 n'est plus pertinente

L'engagement des pays émergents dans la lutte contre le réchauffement climatique est l'un des principaux enjeux de la conférence de Paris.

Depuis 1992, les négociations internationales sur le climat différencient les pays selon leur niveau de développement. Cette classification entraîne des exigences différenciées dans la lutte contre le réchauffement.

Les pays industrialisés et certains pays en transition, appelés *Parties à l'Annexe I de la Convention* dès la conférence de Rio en 1992, ont initialement accepté d'entreprendre des politiques et mesures ayant pour objectif précis de revenir en 2000 aux niveaux d'émissions de gaz à effet de serre de 1990. Les *Parties à l'Annexe I* doivent fournir des communications nationales plus fréquentes et des rapports annuels séparés sur leurs émissions nationales de gaz à effet de serre. Les pays développés les plus riches (appelés *Parties à l'Annexe II*) doivent également promouvoir et faciliter le transfert, aux pays en développement et aux économies en transition, de technologies qui ne nuisent pas au climat.

Cette division du monde dans les négociations climatiques est inscrite à l'article 4 de la Convention-cadre des Nations Unies pour le changement climatique<sup>1</sup>. Au cours des négociations, certains Etats invoquent ainsi cet article 4 pour justifier leur inaction et bloquer les négociations.

Cependant, la division du monde qui prévalait lors de la conférence de Rio en 1992 n'est plus pertinente. Non seulement parce que les émissions de gaz à effet de serre des pays en développement ne sont plus négligeables, mais aussi parce que la crise économique et financière de ces dernières années a accéléré les changements et la répartition des richesses est en pleine mutation.

La répartition des émissions mondiales a évolué. La Chine est devenue le premier émetteur mondial, avec près de 21 % des émissions, suivie par les Etats-Unis (autour de 20 %), puis l'Union européenne (10 %), l'Inde, la Russie et le Japon (5% chacun). Toutefois, les émissions par tête restent supérieures dans les pays développés. Les plus gros émetteurs restent les Australiens et les Nord-Américains : environ 23 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par habitant par an, soit plus de

---

<sup>1</sup> Lire la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

deux fois plus qu'un Européen, un Brésilien, un Africain du Sud ou un Chinois (environ 10 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par habitant par an).

Pour sortir de l'opposition entre Etats développés acteurs de la lutte et Etats pauvres bénéficiaires des fonds, les Brésiliens proposent de classer les pays en cercles concentriques correspondant à l'ampleur de leurs engagements. Dans le cercle intérieur seraient réunis les pays qui s'engagent clairement à réduire leurs émissions. Le cercle le plus éloigné du centre comprendrait les États qui n'adoptent aucune mesure particulière contre le changement climatique. Au terme de l'accord, chaque pays devrait être incité à se rapprocher du centre : cette idée permet de concevoir la distinction binaire entre pays riches et pays pauvres dans une perspective qui tienne compte des réalités actuelles, qui sont appelées à évoluer.

## 2. Des efforts communs mais différenciés

Les pays en développement qui sont les plus exposés au changement climatique tiennent les Etats industrialisés pour responsables de la situation et réclament une aide financière destinée à les surmonter. Pour le continent africain notamment, l'équation climatique est très injuste. « *L'Afrique n'est responsable que de 3,8 % des émissions totales de gaz à effet de serre dans le monde. Et pourtant, du Sahel à la Corne de l'Afrique, et jusqu'au sud du continent, les pays africains subissent de plein fouet les effets dévastateurs de sécheresses et d'inondations de plus en plus sévères* », rappelle Makhtar Diop, le vice-président de la Banque mondiale pour la région Afrique.

Certes, les pays occidentaux ont consommé et pollué depuis de nombreuses années. Il ne s'agit pas d'occulter la responsabilité historique des pays développés - depuis plus d'un siècle, l'Europe fait partie des plus gros pollueurs du monde - mais de permettre une prise de conscience globale.

Si l'effort ne peut pas être égal, il doit être équitable. Des pays comme la Chine, l'Inde, la Corée du Sud ou le Brésil ne sont pas concernés par les réductions d'émission exigées par le protocole de Kyoto. Lors des accords de Bali, le principe de **responsabilité commune mais différenciée** a été acté. Ainsi, dans le cadre du futur accord, tous les Etats sont invités à présenter leurs contributions nationales de réduction des gaz à effet de serre, étant entendu que chaque Etat agit en fonction de ses capacités, « *à la lumière des circonstances nationales* ». Les discussions sur le niveau d'ambition sont souvent tributaires de préoccupations d'ordre économique et social, et bien entendu politique.

Une nuance en fonction du niveau de développement et d'émission doit être intégrée à un accord global : augmenter les efforts des pays industrialisés et

encourager ceux des émergents, proposer à chacun des contributions adaptées, instaurer une véritable solidarité avec les pays les plus vulnérables, trouver des mécanismes de financements accrus et mettre en place des actions et instruments permettant le développement et la diffusion de technologies sobres en carbone.

## **B. CONCILIER PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT ET LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

*Nous, parlementaires francophones, insistons sur l'importance de la promotion d'un programme positif de lutte contre le dérèglement climatique, fondé sur la coopération, afin d'optimiser les opportunités offertes par la lutte contre le changement climatique en matière de diminution de la pauvreté, de développement durable, d'accès à l'énergie, de lutte contre la désertification, de déforestation et de dégradation des sols, de soutien à une agriculture résiliente au changement climatique et au développement d'une économie verte à même de promouvoir la création d'emplois verts notamment pour les jeunes et les femmes. Nous sommes conscients que l'Afrique dispose d'un immense potentiel en matière d'énergies renouvelables et demandons à travailler conjointement pour en réduire drastiquement les coûts, l'objectif étant de les diviser par deux.*

*Nous affirmons notre soutien à « l'Initiative Energie Durable pour Tous » (« Sustainable Energy for All (SE4All) ») du Secrétaire général des Nations Unies et saluons notamment ses objectifs d'assurer un accès universel aux services énergétiques modernes, de doubler le taux d'amélioration de l'efficacité énergétique et de doubler la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique mondial.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

### **1. La prise en compte des défis environnementaux dans les politiques de développement**

La question du développement est indissociable de celle du climat. Contrairement à ce que l'on peut parfois entendre, les politiques de lutte contre le dérèglement climatique ne sont pas un frein au développement, bien au contraire. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, les conséquences d'un dérèglement climatique pour les pays du Sud peuvent être catastrophiques en termes de développement (destruction de l'habitat, sécurité alimentaire, accès à l'eau, conflits pour l'appropriation des ressources, etc.). Un climat non maîtrisé pourrait réduire à néant les politiques de développement mises en œuvre dans de nombreux pays et aggraver encore les conditions de vie des populations les plus vulnérables.

Cet enjeu est bien compris dans le travail pour la définition des politiques de développement au niveau international. Les Objectifs du développement durable (ODD) – qui remplaceront les Objectifs du millénaire pour le développement à partir de fin 2015 – doivent concilier la lutte contre le

réchauffement climatique et le nécessaire développement des pays les plus pauvres. L'adoption en septembre 2015 à New York des ODD contenant des sous-objectifs de lutte contre le réchauffement doit contribuer à faciliter la négociation d'un accord sur le climat à Paris.

## **2. La transition vers une économie sobre en carbone comme opportunité de développement**

L'accord devrait mettre en œuvre un changement de paradigme, prenant en compte le changement climatique non comme un nécessaire « partage du fardeau » des émissions, mais également comme une opportunité de créations d'emplois et de richesses, d'invention de nouveaux modes de production et de consommation. La transition énergétique en vue de passer à des économies sobres en carbone, pourrait bien se révéler un jeu à somme positive. Un nombre croissant de pays en ont conscience, à l'instar de la Chine, premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, qui est aussi devenue récemment le premier marché pour les énergies renouvelables.

La commission mondiale sur l'économie et le climat, présidée par le mexicain Felipe Calderon, a souligné en 2014 dans un rapport sur la nouvelle économie climatique intitulé « *Une meilleure croissance, un meilleur climat* » le potentiel d'innovation de la *croissance verte*.

Chaque secteur est concerné par les réductions d'émission. Selon la commission mondiale sur l'économie et le climat, trois « moteurs du changement » doivent être exploités pour parvenir à une croissance à faible intensité de carbone :

- L'accroissement de l'efficacité des ressources : par exemple, l'abandon progressif des subventions en fonction des combustibles fossiles polluants et l'allocation de ces financements au profit des investissements dans les énergies renouvelables ;
- L'investissement dans les infrastructures : dans les transports, l'énergie, l'eau, les villes. La croissance de la population urbaine doit être l'occasion de planifier le développement de villes plus compactes, d'organiser un réseau de transports en commun, de gérer plus efficacement la distribution d'énergie.
- La stimulation de l'innovation : intensifier l'innovation dans les technologies clés à faibles émissions de carbone, augmenter l'investissement public en R&D et lever les obstacles à l'investissement privé.

## C. FINANCER LA LUTTE CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

*Nous, parlementaires francophones, rappelons l'importance d'améliorer la comptabilité des financements publics et privés de la lutte contre le changement climatique et soulignons l'urgence de bâtir une architecture financière simple, efficace et ambitieuse reposant sur le principe de son appropriation par les pays, favorisant l'accès direct aux financements en Afrique. Nous, parlementaires francophones, saluons les résultats du dernier Conseil d'administration du Fonds vert pour le Climat et appelons à une capitalisation ambitieuse et rapide de l'instrument avant la COP 20 en décembre 2014. Ce serait une contribution significative à la mobilisation du soutien en faveur de l'Afrique. Nous demandons aux banques de développement multilatérales, bilatérales et nationales de pleinement intégrer les enjeux climatiques, tant d'atténuation que d'adaptation, et appelons ces acteurs à concourir à une meilleure efficacité des financements climat. Nous reconnaissons que la réorientation des subventions aux énergies fossiles devrait se faire au profit de la lutte contre le changement climatique et du développement d'énergies sobres en carbone, en prenant en compte les enjeux de lutte contre la pauvreté, d'équité sociale et d'accès à l'énergie.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

La question des financements est déterminante. L'ampleur des besoins de financements, d'une part pour faire face aux conséquences du réchauffement climatique actuel, mais surtout pour financer les transformations économiques permettant de limiter les rejets de gaz à effet de serre, est telle que de nombreux pays en développement ou à revenus intermédiaire ne peuvent y faire face seuls.

### 1. Le Fonds vert : épine dorsale de l'accord

A la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Copenhague en 2009, les pays industrialisés se sont fixé l'objectif de mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 pour soutenir les activités d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement. Ce fonds est considéré par certains pays du Sud comme une condition *sine qua non* de leur engagement dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Les négociations de Varsovie ont montré à quel point le financement était une question essentielle : la première capitalisation du Fonds vert pour le climat devra « *atteindre un niveau très significatif* », précise le texte final adopté à Varsovie, toutefois sans préciser lequel. Longtemps bloqué, le Fonds vert est désormais à disposition des Etats, même s'il n'est pas (encore) doté à la hauteur des engagements précédemment évoquées. Basé en Corée du Sud, son conseil d'administration aura pour charge d'arrêter les priorités de financements. Les financements du Fonds, sous forme de dons ou de prêts assortis de conditions très libérales, doivent permettre des investissements et politiques d'adaptation et

d'atténuation dans les pays en développement les plus vulnérables, tels que les pays les moins avancés, les petits Etats insulaires en développement et les pays d'Afrique.

Les pays développés se sont engagés à verser une aide publique immédiate (dite *fast start*) de 30 milliards de dollars pour la période intermédiaire. La Commission européenne n'a pas souhaité abonder ce fonds mais les Etats ont annoncé leur intention d'y contribuer. La France et l'Allemagne à hauteur de 1 milliard de dollars sur quatre ans, mais aussi la Suisse, la Suède, la Norvège, la République tchèque ou encore le Japon, la Corée du Sud et le Canada. Le président des États-Unis a promis en marge du G20 de Brisbane une contribution de 3 milliards de dollars. Au total, trente-deux pays se sont donné rendez-vous pour doter le Fonds vert d'un budget pour les quatre prochaines années. Cette capitalisation initiale, lancée cette année, reste ouverte à tous les contributeurs intéressés, du Nord et du Sud.

On estime donc à près de 10 milliards de dollars les promesses de financement sur quatre ans. Il est clair que l'on est encore loin de l'objectif et que la communauté internationale doit faire un effort accru de solidarité. Son montant doit augmenter graduellement afin d'atteindre l'objectif de 100 milliards en 2020. Ce Fonds a pour vocation de devenir le principal fond multilatéral consacré au financement de la transition des pays en développement.

Le financement peut en effet provenir d'un large éventail de sources, publiques et privées, bilatérales et multilatérales et inclure le recours à des sources alternatives, ainsi que l'accroissement des contributions venant des sources existantes et des flux en provenance du secteur privé.

Les financements privés sont plus difficiles à obtenir dans la mesure où le recouvrement du coût des investissements est loin d'être assuré. La mise en place de mécanismes de garanties et d'assurance devrait permettre de dépasser ces doutes. Si la remise à niveau d'infrastructures de protection contre les dérèglements climatiques reste du domaine public, des financements pour la construction d'infrastructures dans l'énergie peuvent s'avérer tout à fait rentables (centrales solaires, éoliennes).

Tous les deux ans, les gouvernements des pays développés devront rendre publics leurs efforts de financement du fonds et décrire leurs stratégies de financement.

L'abondement de ce fonds fera certainement l'objet de nouvelles discussions lors de la Conférence climat à Paris.

Une attention soutenue doit être portée sur les modalités retenues quant au choix des projets financés et l'organisation du Fonds vert. Il est par exemple souhaitable que les sommes disponibles soient affectées à des projets qui viblent en priorité les populations les plus vulnérables.

## 2. Diversifier les modalités de financement

*Face aux besoins importants de financements additionnels pour la lutte contre le changement climatique, nous rappelons qu'il est essentiel de continuer à identifier des sources de financement diverses, notamment les financements innovants, comme la taxe sur les transactions financières mise en place par la France en 2012, dont une partie est allouée à la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. L'implication du secteur privé dans la lutte contre les changements climatiques est également cruciale.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

Afin de doter le Fonds vert à la hauteur des besoins de financement des pays en développement, des mécanismes de financement innovants peuvent être mis en œuvre à l'instar d'une taxe sur les transactions financières (TTF) et des instruments de marché dans les transports aériens et maritimes internationaux :

▫ Une taxe sur les transactions financières permettrait de lever des ressources considérables. La TTF française, adoptée le 29 février 2012, doit fournir un modèle en vue d'une universalisation du mécanisme. Onze pays européens se sont engagés sur cette voie. Une partie du produit de cette taxe sera consacrée au Fonds vert climat. Au niveau européen, les discussions sur la mise en œuvre d'une TTF européenne destinée à alimenter pour partie le budget communautaire ont enregistré quelques progrès. Mais pour qu'une taxe sur les transactions financières soit réellement efficace, il faut la mettre en place sur l'ensemble des transactions financières mondiale : on se heurte ici à l'opposition de plusieurs Etats.

▫ La France soutient une tarification du carbone (taxe ou un système de quotas) dans le transport aérien et maritime international pour réduire efficacement au plan mondial les émissions en forte croissance de ces secteurs, et générer des revenus importants en faveur du climat.

Enfin, l'agenda des solutions devra comporter d'autres instruments de financements, déjà évoqués dans les conférences internationales, afin d'inciter les acteurs financiers à réorienter leurs ressources vers des activités sobres en carbone :



- Des émissions par les banques commerciales d'obligations vertes pour le financement climat ;
- L'évaluation de l'impact carbone et la « décarbonisation » des portefeuilles des investisseurs institutionnels ;
- La mobilisation des banques de développement en faveur du financement des infrastructures bas carbone.

Globalement, le niveau de l'épargne mondiale devrait rendre possible le financement d'un développement compatible avec la lutte contre le changement climatique ; reste à mobiliser cette épargne.



### **III. L'ENGAGEMENT FRANCOPHONE DANS LES NEGOCIATIONS INTERNATIONALES**

#### **A. LE ROLE CLE DE L'INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE<sup>1</sup>**

Le monde francophone, comprenant un tiers des parties prenantes à la CCNUCC, a un rôle à jouer dans le dialogue mondial sur la lutte contre le changement climatique. La diversité des pays de l'OIF est un défi pour la mise en place d'une stratégie francophone : la façon dont ils sont touchés par le changement climatique et leurs responsabilités sont différentes. A travers l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), la Francophonie entend jouer un rôle de solidarité entre pays membres de l'OIF.

##### **1. Information des décideurs francophones**

Grâce à son statut d'observateur à l'ONU, l'OIF peut assister les Etats membres sur un plan financier et technique dans les négociations climatiques. L'IFDD assure des activités de veille, d'information, de formation et de renforcement de capacités sur les sujets débattus à ces négociations. Cela permet aux pays d'affiner leur positionnement.

Afin de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux de la négociation, l'IFDD publie chaque année un guide de négociations, des résumés pour les décideurs et des notes de décryptage – disponibles en téléchargement sur son site internet. L'institut travaille aussi à la traduction en français de nombreux documents. En effet, même si le français est une langue de travail de l'ONU, il est fort regrettable que de nombreux documents ne soient disponibles qu'en anglais. Par ailleurs, les débats ligne à ligne sur les projets de textes sont en anglais et se heurtent souvent à des questions de vocabulaire – qui peuvent avoir des impacts significatifs. A titre d'exemple, lors de la COP19 à Varsovie, une partie des débats a été consacrée au remplacement du terme d'« engagement » par celui de « contribution », nettement moins fort.

En marge des conférences pour le climat, l'OIF a organisé des ateliers de concertation ministérielle, ou préparatoire avec des segments d'experts, des événements parallèles, des défis liés au prochain accord sur le climat et pour promouvoir les initiatives francophones.

---

<sup>1</sup> D'après un article de Fatimata Dia, directrice de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable

## 2. Conduite de projets francophones

Au-delà des négociations climatiques, l'IFDD travaille à promouvoir une meilleure intégration des changements climatiques dans les politiques nationales de planification pour un développement durable. A titre d'illustration, le projet "Négociation climat pour toute l'Afrique réussie" (NECTAR) a pu financer des études et des fiches techniques dans les secteurs de l'énergie, du bâtiment, des forêts et de l'agriculture. Des mesures d'atténuation appropriées au niveau national (NAMAs dans la terminologie de la CCNUCC) ont ainsi pu être élaborées par les acteurs francophones.

Enfin, l'OIF a, depuis plusieurs années à travers l'ADEME, apporté son soutien à l'organisation par l'IFDD des formations et la mise en œuvre de projets dans le domaine de l'efficacité énergétique, un autre pilier des enjeux environnementaux. Il existe aujourd'hui une réelle volonté, notamment dans les pays francophones du Sud, d'intégrer les changements climatiques dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles de développement.

Pour plus de précisions sur l'action de l'IFDD : annexe 1.

## B. LA MOBILISATION DES PARLEMENTS FRANCOPHONES

Pour mettre en œuvre une lutte mondiale ambitieuse contre le changement climatique, tous les acteurs sont concernés : les villes, les collectivités territoriales, les acteurs de la société civile et les entreprises.

Bien entendu, les parlements ont leur rôle à jouer dans ce processus afin de faire progresser les négociations nationales sur le climat, de diffuser les meilleures pratiques, de renforcer les capacités et de promouvoir des approches communes. Dans la Déclaration de Brazzaville, adoptée par l'assemblée plénière à Ottawa, nous nous sommes accordés sur des objectifs ambitieux :

*Aux côtés des gouvernements, des autorités locales, des entreprises et des acteurs de la société civile, les parlements doivent assumer leur part de responsabilité dans la définition et la mise en œuvre d'une réponse commune au défi des changements climatiques, notamment à travers l'appui à la mise en place de mesures institutionnelles, législatives et réglementaires adaptées. Nous, parlementaires francophones, sommes résolus à assumer pleinement nos responsabilités et à donner l'impulsion requise pour rechercher des réponses durables à long terme aux menaces qui pèsent sur l'environnement. Nous appelons donc les parlements à continuer d'agir pour assurer l'adoption et la mise en œuvre de politiques et de lois sur les changements climatiques. De plus, nous décidons d'exercer plus étroitement notre droit de regard sur l'action et les engagements des gouvernements sur ces questions.*

L'exemple développé dans ce rapport est celui du Parlement français.

### **1. Mettre en œuvre des accords déjà existants**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté le projet de loi autorisant la ratification de l'amendement dit « de Doha » qui prolonge les engagements du protocole de Kyoto jusqu'en 2020<sup>1</sup>, date à laquelle le nouvel accord international devrait entrer en vigueur. Même s'il ne concerne que quelques Etats industrialisés, ce prolongement est essentiel puisqu'il permet d'assurer la transition jusqu'à l'adoption d'un accord sur le climat à Paris en décembre 2015, pour une entrée en vigueur en 2020.

### **2. Répondre au défi climatique par des mesures législatives**

Le Parlement travaille aussi à la définition et à la mise en œuvre des politiques nationales de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour une croissance verte, encore en cours d'examen à l'heure où ces lignes sont écrites, vise à engager le pays dans la voie d'une croissance verte créatrice de richesses et d'emplois durables. Il traduit l'ambition française dans le cadre des négociations internationales afin de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et de les diviser par quatre en 2050, de porter à 32 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030 et de diviser par deux la consommation d'énergie finale à horizon 2050, conformément à nos engagements européens<sup>2</sup>.

Sur le plan international, la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 a inscrit la lutte contre le changement climatique comme priorité du ministère français des affaires étrangères. Considérant que l'accélération du réchauffement climatique risque d'entraver durablement le développement, la France souhaite encourager à travers sa politique d'aide au développement, l'adoption de modes de développement sobres en énergie fossile. Pour ce faire, il apparaît crucial d'accompagner les pays les plus pauvres et les plus fragiles pour qu'ils puissent adapter leurs économies aux effets inéluctables et déjà présents de ce changement climatique. Ainsi, à travers son « cadre d'intervention transversal climat », l'Agence française de développement vise à ce que, chaque année, 50% de ses

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1753 du 30 décembre 2014 autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 publiée au Journal Officiel du 1er janvier 2015 [sur le site Légifrance]

<sup>2</sup> Paquet Energie climat de l'Union européenne

financements dans les pays tiers comportent des bénéfices « climat » dans l'ensemble des secteurs pertinents, y compris l'énergie.

### 3. Contrôler le gouvernement sur les négociations climatiques

Plusieurs commissions sont concernées. Le Sénat a créé un groupe de travail sous l'égide de la commission du développement durable, mais auquel les membres de la commission des finances, des affaires étrangères et des affaires économiques participent activement sur les questions qui les concernent. Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les commissions ont procédé à de nombreuses auditions de spécialistes : climatologues, physiciens, chercheurs du GIEC, ambassadeur chargé des négociations climatiques, commissaire européen chargé de l'action pour le climat... La commission du développement durable a organisé une réunion avec ses homologues allemands. Le ministre français des affaires étrangères et prochainement président de la COP 21, M. Laurent Fabius, est régulièrement entendu.

Chaque année, la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale publie un rapport d'information sur les négociations climatiques internationales<sup>1</sup>.

*Nous, parlementaires francophones souhaitons que les parlements intègrent les négociations via leurs délégations nationales afin qu'ils participent pleinement au processus de négociation de la CCNUCC. Cette mesure contribuerait à susciter de nouvelles opportunités. Nous nous engageons à faire campagne pour atteindre cet objectif.*

*Extrait de la Déclaration de Brazzaville*

Les parlementaires français préparent activement la prochaine Conférence sur le climat qui se tiendra à Paris fin 2015 et qui comportera un volet parlementaire organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat.

---

<sup>1</sup> Le dernier en date est le rapport d'information n° 2391 de la commission des affaires européennes, par MM. Bernard Deflesselles, Jérôme Lambert et Arnaud Leroy sur les négociations internationales relatives au changement climatique (25 novembre 2014)

## CONCLUSION

Le succès d'un accord à Paris reposerait sur trois moments : les conférences d'Addis-Abeba (13-16 juillet), de New York (septembre) et de Paris (30 novembre -11 décembre).

La conférence d'Addis-Abeba fonderait le principe de crédibilité et de confiance des pays en développement envers les pays développés. Elle permettrait de redonner de l'assise à nos actions sur le climat (expérience passée des promesses non tenues, des efforts non consentis).

Les politiques mises en œuvre sont, à l'heure actuelle, insuffisantes pour espérer limiter la hausse de la température moyenne mondiale en-deçà de 2 °C, et ainsi éloigner l'éventualité de dérèglements aux conséquences graves.

Le choix des pays francophones n'est pas différent que celui des pays du reste du monde. Pour lutter contre le changement climatique, il faut ainsi convaincre, non seulement les Chefs d'États et nos parlements, mais aussi les populations.

### Note de présentation

#### Programme de renforcement des capacités pour une participation active aux négociations internationales sur l'environnement

---

#### 1. Présentation du projet

Depuis déjà deux décennies, l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'OIF, accompagne les pays membres de l'OIF pour une participation active aux négociations internationales sur les 3 conventions de Rio. Il s'agit de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), la Convention sur la Diversité Biologique (CBD) et la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (CNULD).

Cet appui pour une participation active, dont le but est de s'assurer d'une présence concertée francophone dans les négociations et de la prise en compte des préoccupations et besoins spécifiques des pays membres dans les décisions finales, se traduit par l'organisation de plusieurs activités en amont, en aval et pendant les Conférences des Parties (CdP) :

- Des **ateliers techniques préparatoires** en amont des Conférences des Parties et réunions des organes subsidiaires des conventions. Les participants étudient l'ordre du jour des rencontres onusiennes et les positions des groupes de négociation, expriment leurs points de vue et partagent des expériences sur les sujets abordés;
- Des **concertations politiques** au niveau des ministres et chefs de délégation au cours desquelles, les participants échangent leurs points de vue, partagent leurs positions et recherchent des points de convergence. La valeur ajoutée des concertations francophones dans les négociations internationales réside dans le fait que ces rencontres sont des « laboratoires » pour des négociations onusiennes en raison de l'appartenance des pays membres dans tous les groupes officiels de négociation. Elles ont à plusieurs reprises facilité des rapprochements de position de ces groupes de négociation.
- Des **ateliers de formation** sur la négociation et la mise en œuvre des conventions, la formulation de projets et la mobilisation des mécanismes de financement établis par les Conventions (Fonds sur l'adaptation, Mécanismes du protocole de Kyoto, Fonds verts etc...). Les ateliers permettent de renforcer les capacités techniques des négociations et autres acteurs de développement concernés par les 3 conventions;



- Des **séminaires de sensibilisation** (cibles : décideurs, parlementaires, élus locaux, femmes, jeunes...) pour la prise en compte des préoccupations des 3 conventions dans les décisions nationales. Ces actions de plaidoyers se font d'une part, en direction des élus parlementaires, chargés de ratifier les conventions et d'élaborer les textes juridiques d'application au niveau national et d'autre part, en direction des magistrats en tant que juges et garants du respect de ces textes;
- Des **événements parallèles** sur des sujets techniques sur lesquels les délégués francophones ont un intérêt spécifique comme les mécanismes de financement des conventions ou sur des expériences francophones réussies à valoriser et faire connaître au sein de notre espace.
- La production et la diffusion de plusieurs **outils d'information**, notamment les guides des négociations (version complète et résumé pour décideurs), les notes de décryptage pré et post Conférence, des fiches techniques, des guides méthodologiques, des bulletins d'information régulière sur les conventions et les instruments annexes, Etc... Ces outils sont produits en français essentiellement. Et leur traduction dans d'autres langues permet, entre autres, de faire rayonner l'OIF dans d'autres espaces linguistiques.
- La **tenue d'un kiosque** pendant les Conférences des Parties pour en faire une vitrine des savoirs et savoir-faire de la Francophonie et un lieu de rencontre et de mise en compte de l'expertise francophone.

## 2. Justification du projet

Le Rapport sur « l'avenir de l'environnement mondial 5 » publié par le PNUE en 2012 fait état d'une dégradation des sols, de la disparition des forêts, d'une diminution à un rythme alarmant de la diversité biologique et d'une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère accentuant le phénomène de réchauffement climatique. L'augmentation de la demande en eau liée à la croissance de la population, au développement industriel et à l'expansion de l'agriculture irriguée fait courir le risque d'une raréfaction de la ressource dans les décennies à venir.

Les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA) et les petits états insulaires en développement (PEID), sont les plus vulnérables à ces menaces, leur capacité à s'adapter au changement étant faible. L'accumulation de ces faits qui démontrent la vulnérabilité grandissante des hommes aux mutations que subit l'environnement appelle une réponse importante sous forme de politiques et de décisions sur différents fronts. La faible capacité de réponses des pays en développement face aux menaces énumérées ci-dessus, en raison de leurs moyens financiers limités, de leurs capacités institutionnelles et humaines insuffisantes, nécessitent une attention urgente.

Ces pays se situent à des stades plus ou moins avancés dans la mise en œuvre des Conventions environnementales. Ils sont confrontés à une série de problèmes que l'on peut catégoriser ainsi : capacités insuffisantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales, maîtrise insuffisante des mécanismes de financement existants, faible participation aux négociations internationales due à une barrière linguistique, absence d'outils méthodologiques adaptés à leurs besoins et information dispersée ou difficilement accessible. Les activités du projet sont conçues pour contribuer à lever ces obstacles et faciliter une présence active aux négociations internationales et une mise en œuvre au plan national des engagements pris.

### 3. Perspectives

Les perspectives pour 2015 sont la mobilisation des acteurs francophones pour une participation active et effective à la 21<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties sur le Climat à Paris en France (30 novembre – 11 décembre) et une présence francophone à la 12<sup>ème</sup> session de la Conférence des parties sur la lutte contre la désertification prévue à Ankara en Turquie (12 - 23 octobre 2015). En ce qui concerne la convention sur la diversité biologique, la Conférence des parties étant prévue en 2016, l'année 2015 sera consacrée à des formations nationales pour des pays demandeurs.

**Pour la CNULD**, Un évènement majeur est prévu à laquelle l'IFDD devra assurer une présence francophone. Il s'agit la 12<sup>ème</sup> session de la Conférence des parties sur la lutte contre la désertification prévue à Ankara en Turquie du 12 - 23 octobre 2015.

Le CRIC est l'organe subsidiaire de la CNULD. Il se réunira en mars pour préparer la Conférence des parties en examinant les progrès de mise en œuvre et en formulant des recommandations visant l'atteinte des objectifs de la Convention.

Les activités prévues par l'IFDD sont les suivantes :

- Un atelier de concertation francophone à Bonn – mars 2015
- La production et la diffusion du guide des négociations – de juin à octobre 2015
- Un atelier préparatoire en amont des négociations à Ankara – octobre 2015
- Une concertation ministérielle francophone pendant la CdP12 à Ankara – octobre 2015

**Pour la CBD**, une formation nationale au Congo est prévue sur la mise en œuvre du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

**Pour la CCNUCC**, le principal enjeu de la conférence de Paris est l'adoption d'un accord dans lequel la communauté internationale s'engage collectivement et solidairement à stabiliser le climat mondial et chaque partie sans exception s'engage à contribuer à l'objectif ultime de la convention selon ses capacités individuelles. Les intentions de chaque partie seront consignées dans sa Contribution prévue déterminée au niveau nationale (CPDN).

Pour cela, les pays devront d'ici le 1<sup>er</sup> octobre 2015 présenter leurs contributions prévues déterminées au niveau national. Alors qu'un bon exercice de planification et consultation nationale prend en moyenne deux ans, certains pays, particulièrement les PMA et les PIED, n'ont pas encore amorcé le processus en date de février 2015.

Les 3 principales contraintes à ce retard sont: le manque de financement, l'absence de directives et outils méthodologiques et une expertise technique insuffisante.

Parmi les activités programmées en 2015, on peut citer :

- Des ateliers francophones préparatoires aux négociations ADP 2.8 de Genève (8 – 13 février 2015), ADP<sup>1</sup> 2.9 de Bonn (1<sup>er</sup> – 11 juin 2015), ADP3 de Bonn (31 août – 4 septembre 2015), ADP4 de Bonn (19 – 23 octobre 2015) et CdP21 de Paris (30 novembre – 11 décembre 2015)
- La production note technique sur l'élaboration des CPDN, juin 2015
- Des ateliers régionaux de formation sur l'élaboration des CPDN, Afrique de l'Ouest et Afrique du Nord (14 au 14 avril 2015:ok), Afrique Centrale et Océan Indien (21 au 23 avril :ok), Caraïbe (20 au 2 mai 2015 :ok), Asie et pacifique (20 au 2 juillet 2015).
- La production et la diffusion du guide des négociations (version complète et résumé pour décideurs) – de juin à décembre 2015
- La production et la diffusion des notes de décryptage pré et post négociations – 2015
- Des évènements parallèles pendant la CdP21 à Paris – décembre 2015
- Une concertation francophone de haut niveau pendant la CdP21 à Paris – décembre 2015
- La production de trois notes techniques sur les thèmes :
  - ✓ Genre et Négociations climat
  - ✓ Équité et Négociations climat
  - ✓ Pertes et préjudices
- Appui à l'édition de la version française du Bulletin des négociations de la Terre - 2015
- Un atelier de sensibilisation des journalistes francophones – Paris novembre 2015
- Des ateliers de formation sur la mobilisation des financements climat post 2015 – septembre 2015
- La tenue d'un kiosque, d'information pendant la CdP21 à Paris – décembre 2015

L'année 2016 sera consacrée au suivi des résultats de Conférence de Paris, aux activités préparatoires de la 22<sup>ème</sup> session de la CdP prévue à Marrakech au Maroc et à la préparation des activités du projet autour de la Conférence de Paris, aux activités préparatoires de la 22<sup>ème</sup> session de la CdP prévue à Marrakech au Maroc et à la préparation des activités du projet autour de la 13<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique et les sessions des réunions des parties aux Protocoles de Carthagène et de Nagoya.

**Contacts:** M. Arona SOUMARE, Spécialiste de programme,

@ : [aronasoumare@francophonie.org](mailto:aronasoumare@francophonie.org), **Téléphone** : 1 418 692 5727, Poste 238.

---

<sup>1</sup> Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)