Réunion ministérielle préparatoire en amont de la COP21 - « Pré-COP »

Paris, 8-10 novembre 2015

Aide-mémoire réalisé par la France

Traduction de courtoisie

Paris, 19 novembre 2015

1. Introduction

La présidence française montante de la COP21 a organisé à Paris du 8 au 10 novembre 2015 la traditionnelle « pré-COP », réunion ministérielle préparatoire tenue en amont de la COP. Quelque 70 parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont participé à la réunion, dont 60 étaient représentées au niveau ministériel ou équivalent.

La présidence de la COP21 a préparé un document d'information destiné à guider les discussions des ministres et autres chefs de délégation lors de cette pré-COP qui était une consultation politique informelle. Comme indiqué dans ce document d'information, la pré-COP n'avait pas vocation à négocier le texte du groupe ADP mais plutôt à fournir les orientations politiques nécessaires au processus de négociation de l'ADP et à proposer des terrains d'entente sur quelques-unes des questions politiques essentielles qui ne sont pas réglées. Naturellement, les discussions lors de cette pré-COP n'étaient pas exhaustives et n'avaient pas de caractère définitif et l'accord de Paris exigera que toutes les questions soient réglées à la satisfaction de toutes les parties.

Dans un souci de transparence, la présidence montante a préparé, de sa propre initiative, le présent aide-mémoire qui reflète sa compréhension des grandes lignes des discussions.

La présidence souhaite particulièrement remercier les ministres qui ont accepté de faciliter les travaux des groupes de travail sur des questions essentielles : Emmanuel Issoze-Ngondet (Gabon), Hakima El Haïte (Maroc), Jochen Flasbarth (Allemagne), Khaled Mohammed Fahmy Abdel Aal (Égypte), Rafael Pacchiano Alamán (Mexique), Tine Sundtoft (Norvège), Vivian Balakrishnan (Singapour) et Winston Garraway (Grenade).

2. Organisation des discussions

Les ministres et autres chefs de délégation ont pu discuter de manière approfondie de quatre domaines de négociations importants dans des groupes de travail parallèles :

- **Équité et différenciation**: comment traduire et rendre effectif le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives dans différentes parties de l'accord de Paris, en particulier en matière d'atténuation et de transparence.

- **Ambition**: de manière globale pour l'atténuation, l'adaptation et les moyens de mise en œuvre; questions liées à l'objectif ou aux objectifs à long terme; au bilan global et à la révision à la hausse régulière des contributions individuelles.
- **Financement post-2020**: questions liées à la montée en puissance et à la prévisibilité du financement; au rôle moteur des pays développés et au rôle complémentaire des autres pays; au renforcement des obligations de transparence; à la priorité donnée au soutien et à l'équilibre entre atténuation et adaptation.
- **Action et soutien pré-2020** : questions liées à l'amélioration de la fourniture immédiate de résultats (axe de travail 2, financement pré-2020 et autres éléments du paquet de Paris).

Les principaux messages de ces groupes de travail sont exposés ci-après.

Au-delà de ces thèmes, les ministres et autres chefs de délégation ont pu dresser un bilan plus large des négociations à trois semaines de l'ouverture de la COP21 et aborder d'autres questions qui n'avaient pas été débattues dans les groupes de travail mais qui revêtent une certaine importance pour faire de l'accord de Paris un accord inclusif, exhaustif, équilibré, qui promeuve des mesures ambitieuses de la part de toutes les parties. Figuraient au nombre des sujets traités la nécessité d'une parité entre adaptation et atténuation, la prise en compte des pertes et dommages, en particulier les options visant à rendre permanent le mécanisme international de Varsovie dans les résultats de Paris, la reconnaissance du défi de traiter l'impact des mesures de riposte et la nécessité d'une diversification économique, la question de savoir comment cet accord peut servir de référence à des arrangements pour REDD+ et enfin la nécessité de fonder l'action et les contributions sur des données scientifiques fiables sur le climat.

Un certain nombre de questions juridiques importantes ont également été soulevées, notamment la relation entre la Convention et l'accord de Paris, et en particulier la manière dont s'appliqueraient les principes de la Convention. Le président de la prochaine COP21 a également invité instamment les ministres et chefs de délégation à examiner au plus vite les règles d'entrée en vigueur de l'accord de Paris.

3.1 Messages du groupe de travail 1: Équité et différenciation

Considérations générales

- Il est indispensable de trouver un moyen approprié pour traduire l'équité et la différenciation dans l'accord de Paris. Ces deux concepts sont liés : pour être équitables, nous devons être différenciés.
- L'équité est essentielle pour concrétiser les ambitions.
- Le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives de la CCNUCC, tenant compte des différentes situations nationales (comme convenu à Lima lors de la COP20), se reflètera dans l'accord de Paris.
- Ce principe s'appliquera de manière générale (en particulier en ce qui concerne les questions liées à la transparence, à l'atténuation et aux moyens de mise en œuvre, notamment le soutien à l'adaptation), mais sera mis en pratique différemment pour ces différents éléments.

Atténuation

- Tous les pays partageront un objectif global à long terme pour l'atténuation.

- Tous les pays prennent des mesures et continueront à faire tout ce qui leur est possible, compte tenu de cet objectif global d'atténuation, du principe des responsabilités communes mais différenciées et de leurs différentes situations nationales.
- Tous les pays élaboreront, maintiendront et actualiseront leurs contributions.
- Les contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) concrétisent les responsabilités communes mais différenciées par le biais d'une détermination nationale, selon des principes convenus s'appliquant à tous (pas de régression, progression...)
- Les pays développés montrent l'exemple et continueront dans cette voie grâce à des objectifs de réduction des émissions en valeur absolue pour l'ensemble de l'économie; d'autres pays ont déjà choisi de fixer des objectifs similaires.
- La mise à disposition d'un soutien (financier, technologique, renforcement des capacités) est essentielle pour permettre aux pays en développement de mettre en œuvre leurs mesures d'atténuation conditionnelles et d'améliorer leurs futures mesures d'atténuation.
- Un débat est en cours sur le caractère conditionnel ou non des contributions des pays en développement et sur le soutien à leur apporter.
- La situation particulière des PMA et des PEID doit être reconnue sans toutefois négliger le soutien à apporter aux besoins d'autres pays en développement.

Transparence pour l'action et le soutien

- La transparence est indispensable pour renforcer la confiance entre les parties.
- Tous les pays s'engagent à faire preuve de transparence dans les mesures qu'ils prennent et dans le soutien qu'ils apportent.
- Le système de transparence post-2020 doit être renforcé par rapport au système actuel.
- Le système de transparence post-2020 sera exhaustif (englobant à la fois les mesures et le soutien).
- Le système de transparence post-2020 devra permettre de suivre les progrès enregistrés dans la mise en œuvre et la fourniture des mesures et du soutien.
- En matière de transparence, il faut disposer d'un système souple permettant aux pays d'établir leurs rapports en fonction de leurs capacités et prenant en compte la nécessité d'un système de soutien progressif pour parvenir à une capacité adéquate en matière de notification.
- Il n'y aura pas de régression dans les exigences de rigueur imposées aux pays pour la notification et le suivi, et les parties s'attacheront à apporter régulièrement des améliorations.
- L'aide au renforcement des capacités doit être et sera apportée aux pays en développement qui en ont besoin pour répondre aux exigences de notification et de suivi.

3.2 Messages du groupe de travail 2: Ambition

Considérations générales

- Chacun s'accorde à reconnaître que le caractère ambitieux de l'accord se fonde sur trois éléments : atténuation, adaptation et moyens de mise en œuvre. Le renforcement des

capacités, le financement, le développement des technologies et l'accès à celles-ci sont des facteurs clés pour accroître le niveau d'ambition.

- Parmi les autres moyens suggérés pour élever le niveau d'ambition figurent les mesures d'adaptation qui engendrent des retombées positives pour l'atténuation et des mécanismes de marché.
- Les CPDN actuelles confirment la nécessité de disposer d'un processus pour accroître notre niveau d'ambition collectif.

Objectifs de long terme

- Ils sont indispensables pour fournir une orientation collective.
- Ils sont nécessaires pour déterminer le point où nous nous trouvons à un moment donné.
- Il y a eu un large consensus pour réaffirmer les objectifs de température de Cancun - le plus possible en dessous de 2°C, avec la formulation à trouver pour reconnaître que la sécurité climatique des pays les plus vulnérables exigerait 1,5°C.
- De nombreux pays ont demandé la concrétisation de ces objectifs, la notion qualitative de « transformation mondiale vers des sociétés résilientes aux changements climatiques et produisant peu d'émissions » bénéficiant d'un soutien grandissant.
- Le processus visant à augmenter le niveau d'ambition devrait prendre en compte les différentes étapes du développement et les différentes phases de transformation.
- Mais différentes échéances sont considérées : les objectifs à court terme (pic des émissions à l'échelle mondiale), les objectifs d'ici le milieu du siècle, l'objectif de neutralité climat d'ici la fin du siècle.
- L'objectif qualitatif à long terme en matière d'adaptation bénéficie d'un vaste soutien avec une convergence des parties vers un « accroissement de la résilience et une réduction de la vulnérabilité ».
- Il convient de trouver une formulation appropriée pour représenter la relation entre atténuation et adaptation.
- Certain pays ont mentionné la possibilité pour certains d'entre eux de définir des stratégies indicatives de long terme pour un développement sobre en émissions de gaz à effet de serre.

Bilan global et dynamisme

- Le bilan global devrait, de l'avis de tous, être exhaustif et englober tous les éléments : atténuation, adaptation et moyens de mise en œuvre. De nombreux pays ont estimé que les pays développés devraient prendre l'initiative pour augmenter le niveau d'ambition.
- Il devrait avoir lieu tous les cinq ans afin d'assurer le caractère dynamique de l'accord ; de nombreux pays ont suggéré que ce premier bilan ait lieu en 2018/2019.
- Il devrait s'agir d'un exercice agrégé, à visée facilitatrice et dénué de sanctions ; il devrait être conçu pour évaluer « où nous en sommes collectivement » par rapport aux objectifs à long terme.
- Ce devrait être l'occasion de procéder à un échange de bonnes pratiques et de prendre en compte les nouvelles avancées scientifiques et technologiques.

- Il devrait fournir des informations pour le cycle suivant de contributions afin de faciliter les progrès.
- Ce bilan global ne devrait pas être engendré de révision automatique des objectifs individuels. Les pays peuvent volontairement réviser leurs objectifs à tout moment, sans régression.

3.3 Messages du groupe de travail 3: Financement post-2020 :

Niveau

- Les pays développés devraient continuer à jouer un rôle de premier plan. Les 100 milliards de dollars devraient être considérés comme un plancher pour le financement post-2020 dans le contexte d'un accord global ambitieux en termes d'atténuation et de transparence. La montée en puissance au-delà de ce plancher impliquerait un groupe plus large de contributeurs. Les CPDN donneront des indications sur les besoins et les priorités en matière d'investissements à l'échelle nationale.
- Des contributions complémentaires devraient être incluses : tous les pays prendront des mesures en fonction de leurs situations propres tout en laissant les pays développés montrer la voie. Cependant, il n'y a pas de compréhension commune sur la manière de traduire au mieux cette notion dans le texte (pays capables de le faire, pays désireux de le faire ...).

Prévisibilité

- La transparence doit être améliorée sur la base des rapports existants établis sur deux ans. Il pourrait s'agir d'un système commun pour les pays développés et les pays en développement, tout en ménageant des flexibilités. Domaines mentionnés: réflexion sur les besoins, comment les flux sont décaissés et utilisés.
- La prévisibilité est importante pour planifier. Une meilleure communication ex-ante permettra de répondre à ce besoin. Certains ont demandé des objectifs quantitatifs à court terme; d'autres ont fait valoir que les cycles budgétaires limitaient l'information susceptible d'être fournie; un intervenant a préconisé un nouveau chiffre global pour 2030.

Affectations spécifiques prioritaires

- Les besoins d'adaptation appellent un financement renforcé, de préférence de sources publiques (subventions et financement concessionnel); le principe de l'équilibre est accepté, mais il n’est pas clair si un partage 50/50 serait utile; certains demandent que des groupes spéciaux se penchent sur la question.
- Le financement public joue un rôle essentiel mais est, à lui seul, nettement insuffisant pour atteindre l'ampleur nécessaire. Si le financement privé est important, en particulier pour l'atténuation, il ne remplace pas le financement public.
- Des environnements propices pour l'ensemble des parties sont utiles pour une utilisation efficace du financement climat et pour attirer des fonds privés, mais ne constituent pas une conditionnalité pour bénéficier du financement public.

Architecture institutionnelle

- Le mécanisme financier de la Convention sera celui de l’accord: le Fonds vert pour le climat deviendrait avec le temps la principale institution; le fonds pour les PMA continuerait à jouer un

rôle; certains ont souligné le rôle d'autres institutions comme le Fonds d'adaptation de la CCNUCC.

Signal envoyé à l'économie

- Il faut envoyer un signal à l'économie pour modifier les flux d'investissement dans leur ensemble. Cela correspond à l'objectif à long terme. Divers instruments peuvent être utilisés, comme les obligations vertes, les incitations fiscales, la fixation d'un prix du carbone, les environnements propices.

3.4 Messages du groupe de travail 4: Action et soutien pré-2020

Considérations générales

- Une action ambitieuse à court terme pré-2020 est cruciale pour accroître le niveau d'ambition post-2020.

Questions institutionnelles et leadership politique

- Il convient de mettre en œuvre les engagements ou *pledges* existants en matière d'atténuation pris dans le cadre de l'Accord de Cancun. La ratification et l'entrée en vigueur de l'Amendement de Doha sont nécessaires.
- Un dialogue de facilitation en 2017/2018 permettrait de dresser le bilan des engagements actuels et de réfléchir aux moyens d'améliorer encore l'action et le soutien:
    - Il pourrait mettre l'accent sur les engagements existants en matière d'atténuation.
    - Les acteurs non étatiques pourraient apporter leur contribution à ce dialogue.
    - Pour établir un calendrier exact, il faut prendre en compte les autres bilans existants.
- Pour permettre la poursuite de l'action sur le terrain, de nombreux intervenants ont insisté sur l'importance de la coopération et de l'engagement multi-acteurs dans la CCNUCC.
    - On a salué l'utilité du rôle de catalyseur du Plan d'action Lima-Paris dans la mobilisation des acteurs non étatiques en sus du rôle des Etats, et les décisions de Paris pourraient demander que ce cadre de coopération se prolonge jusqu'en 2020, voire au-delà.
    - L'organisation d'une réunion de haut niveau annuelle a été jugée essentielle: chacun doit présenter à la COP une coopération et des partenariats en matière d'atténuation comme d'adaptation.
    - S'agissant de leadership, il a été proposé que les futurs présidents des COP désignent des personnalités de haut niveau chargées de catalyser des actions de coopération.

Financement

- L'engagement pris par les pays développés de mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an en faveur des pays en développement d'ici à 2020, provenant de sources publiques et privées, bilatérales et multilatérales, doit être honoré. Les conclusions des rapports de l'OCDE-CPI ont été mentionnées, mais des questions se sont posées quant à la méthodologie, aux définitions des financements climat, à l'ampleur et la nécessité du travail à accomplir en collaboration avec le Comité permanent du financement. Au nombre des points clés :

- Le financement public demeurera essentiel, notamment pour jouer un effet de levier sur le financement du secteur privé.
- On ne s'est pas accordé sur une définition du financement climat ; celle-ci pourrait être affinée, notamment grâce au travail du Comité permanent du financement.
- La voie à suivre pour parvenir aux 100 milliards de dollars en 2020 demande à être clarifiée, mais différents points de vue ont été exprimé: si certains ont proposé des objectifs intermédiaires (70 milliards de dollars en 2016, 85 milliards en 2018), d'autres ne jugent pas opportun de fixer des objectifs; on a aussi préconisé une plus grande transparence avec un dialogue annuel destiné à examiner et à évaluer les besoins et les ressources existants, afin de rendre clairement compte des progrès accomplis.
- La transparence doit apporter des précisions sur la fourniture, l'utilisation et l'impact du financement climat.
- Il faut accroître le financement de l'adaptation. Certains ont proposé de doubler la part actuelle du financement de l'adaptation pour atteindre 32 milliards de dollars en 2020. L'exemple du Fonds vert pour le climat qui vise un financement 50/50 pour l'atténuation et l'adaptation a été cité.
- Il faudrait trouver des ressources pour les fonds existants, consacrés à l'adaptation, et qui souffrent actuellement d'un déficit de financement, en particulier le Fonds pour les PMA, le Fonds spécial pour les changements climatiques et le Fonds d'adaptation, et certains ont fait connaître leur intention d'apporter leur contribution.
- La nécessité d'améliorer et de faciliter l'accès au financement climat, en particulier pour les pays vulnérables et/ou les pays doté de moindres capacités, notamment ceux dont les capacités d'emprunt sont limitées, a également été soulignée.
- L'accent a été mis sur le rôle d'autres voies par lesquelles acheminer le financement climat à l'intérieur du système onusien, comme le PNUD et l'OMM.

Adaptation

- La nécessité de renforcer l'action et le soutien pré-2020 pour l'adaptation a été universellement reconnue.
    - D'aucuns ont préconisé un processus d'examen technique consacré à l'adaptation, parallèlement au travail sur l'atténuation, s'appuyant sur les mécanismes existants et les enrichissant. D'autres ont estimé que ce travail pouvait être effectué grâce aux mécanismes existants, en particulier le comité d'adaptation, qui pourrait être renforcé s'il y a lieu.
    - Il faut améliorer les liens et la cohérence entre les organes participant au processus, en particulier ceux qui travaillent à l'adaptation.

Autres sujets évoqués

- Un mécanisme pour le renforcement des capacités a été proposé.
- Des progrès dans d'autres instances multilatérales ont été enregistrés récemment, avec des bénéfices en matière d'atténuation, comme le récent accord signé par les parties au Protocole de Montréal pour travailler sur un amendement sur les HFC en 2016.

4. En route vers Paris

La session plénière finale a pris connaissance des rapports des groupes de travail et a permis aux ministres et autres chefs de délégation de conseiller la présidence montante sur les moyens de garantir un processus piloté par les parties transparent, inclusif et efficace pendant toute la durée de la COP 21.

Le président actuel de la COP20 et le futur président de la COP21 ont tous deux réaffirmé leur soutien au travail des co-présidents du Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) et ont souligné que le texte issu des négociations de Bonn servirait de base aux travaux de Paris. Le président de la COP20 a demandé instamment que la méthode de travail au sein de l'ADP soit centrée sur le texte, assortie de délais et axée sur les résultats. Les ministres et chefs de délégation ont demandé des progrès rapides dans le groupe ADP. Le président de la COP21 a demandé au groupe ADP de préparer un texte révisé et plus court avant le samedi 5 décembre à midi et a rappelé aux ministres et chefs de délégation la nécessité de conclure les négociations largement avant la fin de la deuxième semaine pour permettre l'adoption en temps voulu, et dans les règles, de l'accord et des décisions le vendredi 11 décembre.