

Plan d'action parlementaire sur les changements climatiques



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Copyright © Union interparlementaire (UIP), 2016

ISBN 078-92-9142-649-2

Mise en page : Simplecom graphics
Imprimé en France par Courand et Associés

Couverture: Des enfants à Tokyo utilisent un globe terrestre électronique pour en savoir plus sur l'augmentation prévue du niveau des océans due au réchauffement climatique. © AFP/Toru Yamanaka, 2015

Plan d'action parlementaire sur les changements climatiques

Intensifier l'action menée par les parlements et l'UIP en matière de climat
que le Conseil directeur de l'UIP a fait sien à sa 198^{ème} session (Lusaka, 23 mars 2016)

Sigles et définitions des termes clés

- Adaptation : ajustement des systèmes naturels ou humains en réponse à des stimuli climatiques ou à leurs effets réels ou attendus
- Atténuation : initiatives visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre
- C40 : Cities Climate Leadership Group (Association des grandes villes pour un développement durable)
- CCNUCC : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
- CDN : contribution déterminée au niveau national
- COP : Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
- eq-CO_2 : équivalent dioxyde de carbone
- FEM : Fonds pour l'environnement mondial
- FVC : Fonds vert pour le climat
- GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- GLOBE : Global Legislators' Organization for a Balanced Environment (Organisation mondiale de législateurs pour un environnement équilibré)
- Gt : Gigatonne
- ICLEI : Local Governments for Sustainability
- IIED : Institut international pour l'environnement et le développement
- ODD : Objectifs de développement durable
- OMM : Organisation météorologique mondiale
- ONG : Organisation non gouvernementale
- PAM : Assemblée parlementaire de la Méditerranée
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
- PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement
- R20 : Regions 20
- RDP : Réunion des parties au Protocole de Kyoto
- REDD+ : Mesures d'atténuation ayant pour objectif "la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement" (REDD) et comprenant également des mesures visant à protéger la nature, assurer une gestion durable des forêts et faire augmenter les stocks de carbone forestier, baptisées REDD+
- SIPC/ONU : Stratégie internationale de prévention des catastrophes de l'Organisation des Nations Unies

Table des matières

Sigles et définitions des termes clés	4
Introduction	7
La menace	7
La riposte internationale	8
Le rôle des parlementaires	10
Le Plan d'action	14
Résultats escomptés	16
Champs d'action essentiels pour les parlementaires et l'UIP	17
Pour les parlementaires	17
Pour l'UIP	19
Description détaillée des champs d'action pour les parlementaires	20
Description détaillée des champs d'action pour l'UIP	33
Partenariats et alliances de plaidoyer	39



Introduction

La menace

Les changements climatiques constituent l'une des plus graves menaces pour la prospérité et le développement mondiaux. Les gaz à effet de serre anthropiques ont enclenché un phénomène de réchauffement climatique qui concerne toute la communauté internationale et ne laissera pas le monde indemne. Une telle évolution pourrait provoquer une hausse incontrôlable du niveau de la mer et présider à l'instauration de conditions climatiques totalement nouvelles, entraînant des vagues de chaleur catastrophiques, des sécheresses persistantes et des inondations sans précédent. Les fondements mêmes de nos sociétés, notamment notre sécurité alimentaire et sanitaire, les infrastructures mais aussi l'intégrité des écosystèmes, s'en trouveraient menacés et les populations les plus durement touchées seraient les populations pauvres et vulnérables.

Un enfant dans une zone sévèrement touchée par la sécheresse à Tegucigalpa, la capitale du Honduras. Le phénomène climatique *El Niño*, provoqué par des courants marins chauds, s'amplifie à mesure que les effets du changement climatique augmentent. Il est responsable de la pire sécheresse en Amérique centrale depuis des décennies. © AFP/Orlando Sierra, 2016

La riposte internationale

“Il est important [...] d’encourager les parlementaires à soutenir la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de catastrophe en élaborant de nouvelles lois ou en amendant la législation pertinente et en allouant des crédits budgétaires.” [...] “L’Union interparlementaire et, le cas échéant, d’autres instances et mécanismes parlementaires régionaux [doivent] continuer à appuyer et promouvoir les efforts de réduction des risques de catastrophe et le renforcement du cadre législatif à l’échelon national.”

Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030

En notre qualité de parlementaires originaires du monde entier, nous soulignons qu’il est urgent de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre dans le but que l’élévation de la température moyenne de la planète

reste nettement en deçà du seuil des 2° Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et que soient poursuivis les efforts visant à limiter la hausse de la température à 1,5° Celsius par rapport aux niveaux préindustriels, reconnaissant que cela réduirait considérablement les risques et les répercussions des changements climatiques¹. L’action devant répondre à cette nécessité s’appuie sur le nouvel instrument international qui est l’Accord de Paris, mais aussi sur la législation, les politiques et la réglementation nationales, complétées par l’action régionale et sous-nationale. La Convention-cadre des Nations Unie sur les changements climatiques (CCNUCC), sous les auspices de laquelle l’Accord de Paris a été adopté, est l’un des trois processus internationaux interdépendants ayant adopté des décisions importantes en 2015. Pour être efficaces, toutes ces décisions devront être complémentaires et se renforcer mutuellement.

¹ Voir la décision de la COP, FCCC/CP/2015/L.9, Annexe (“Accord de Paris”), article 2.

En premier lieu, en mars, la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe a adopté le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe à l'horizon 2015-2030. Ce cadre invite l'UIP et d'autres organisations à continuer de soutenir et promouvoir le renforcement des cadres législatifs nationaux pertinents.

En second lieu, en septembre, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à New York ont adopté la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée "Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030" qui comprend un ensemble d'Objectifs de développement durable (ODD) destinés à succéder aux Objectifs du Millénaire pour le développement, reconnaissant spécifiquement le rôle fondamental joué par le Parlement dans leur réalisation.

Enfin, en décembre, la 21^{ème} Conférence des Parties à la CCNUCC (COP21) et la 11^{ème} Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP11) ont adopté un nouvel instrument universel de réduction des émissions de carbone – l'Accord de Paris – qui devra être appliqué à partir de 2020.

"Nous reconnaissons également le rôle essentiel joué par les parlements nationaux, dont dépend l'adoption des lois et des budgets, ainsi que leur droit de regard sur la mise en œuvre effective de nos engagements".

Document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015

Le rôle des parlementaires

Pour être crédibles, efficaces et légalement opposables, ces accords internationaux doivent être transposés dans la législation nationale, être financés par des crédits budgétaires bien adaptés et prévoir de solides mécanismes de contrôle de l'action gouvernementale. Les parlements se trouvent donc ainsi au cœur du dispositif mis en place pour faire face aux changements climatiques.

Non seulement les parlements sont idéalement placés pour exercer un droit de regard sur les mesures prises par les gouvernements pour lutter contre les changements climatiques à l'échelle nationale et internationale, mais ils peuvent en outre exiger de l'Exécutif qu'il rende compte de ses actes ou de son inaction. De surcroît, les parlementaires servent d'interface entre les électeurs, le Gouvernement et les décisions prises à l'échelon planétaire.



Des manifestants à la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, à Paris en 2015, ont clairement exprimé leurs opinions en faisant savoir qu'il était temps de prendre des mesures concrètes afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui menacent de dérégler le climat de la terre entière. © Anadolu Agency/AFP/Mustafa Yalcin, 2015

La législation nationale et les accords internationaux se renforcent mutuellement. Avant même les négociations sur les changements climatiques organisées à Paris en 2015, la législation nationale a contribué, en prouvant ce qu'il était possible de faire, à instaurer les conditions propices à la signature d'un accord international plus ambitieux. Après 2015, le cadre législatif national doit être de nature à permettre une mise en œuvre optimale des engagements pris par les gouvernements à Paris et de leur contribution.

La législation nationale sur le climat peut, pour autant qu'elle soit bien conçue, présenter des avantages non négligeables sur le plan national et local, notamment en renforçant la sécurité énergétique, en améliorant les conditions sanitaires, en réduisant les risques de catastrophe, en offrant un meilleur accès aux énergies durables, en prévoyant d'investir dans des sources d'énergie nationales et respectueuses de

l'environnement, en créant des emplois de meilleure qualité et en s'attaquant à la pollution atmosphérique.

L'expérience sur laquelle les parlements peuvent se fonder pour évaluer la réponse législative à apporter à l'Accord de Paris est vaste. *L'Analyse mondiale 2015 de la législation sur le climat*² a porté sur 98 pays et l'UE, responsables à eux seuls de 93% des émissions de gaz à effet de serre à l'échelon planétaire. Elle a révélé que, fin 2014, les lois et les politiques portant sur les changements climatiques étaient au nombre de 804. En 1997, ce chiffre n'était que de 54 lois et politiques. En 2009, date de la signature de l'Accord de Copenhague, il était monté à 426. Cinquante-huit pays disposent

2 Nachmany et al, 2015, "Analyse mondiale 2015 de la législation sur le climat - Aperçu de la législation sur le climat de 99 pays".

d'une "loi-cadre"³ leur permettant d'aborder la politique en matière de climat sous un angle stratégique. Il est important de souligner que les études mettent en évidence le caractère politiquement neutre de la législation sur le climat, qui n'est pas l'apanage, ni des gouvernements de droite, ni des gouvernements de gauche⁴.

En dépit de ces avancées législatives, un fossé continue à séparer l'ambition collective généralement

affichée des engagements requis pour veiller à ne pas dépasser la limite des 2°C. Comme le révèle l'édition 2015 du *Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions* du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁵ : "L'écart en matière de réduction des émissions entre ce qu'apporterait la réalisation complète des CPDN sans réserve et le niveau d'émission à moindre coût pour se maintenir en deçà de 2 °C est estimé à 14 Gt éq-CO₂ (fourchette : 12-17) en 2030 et à 7 Gt éq-CO₂ (fourchette : 5-10) en 2025. Si l'on intègre la réalisation complète des CPDN avec réserves, les écarts en 2030 et 2025 s'élèveraient respectivement à 12 Gt éq-CO₂ (fourchette : 10-15) et 5 Gt éq-CO₂ (fourchette : 4-8)." Il est évident que,

3 Une "loi-cadre" est "une loi ou une réglementation de statut équivalent offrant un solide fondement unificateur aux politiques relatives aux changements climatiques et abordant dans une optique holistique globale de multiples facettes ou perspectives de l'atténuation des changements climatiques ou de l'adaptation à ces changements (voire les deux)".

4 Fankhauser et al., 2014 : Domestic dynamics and international influence : What explains the passage of climate change legislation? Voir l'adresse web : <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/05/Wp156-Domestic-dynamics-and-international-influence-what-explains-the-passage-of-climate-change-legislation.pdf>

5 PNUE, 2015, UNEP Emissions Gap Report (Rapport 2015 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Nairobi

pour atteindre l'objectif de 1,5° Celsius, l'écart est plus important.

Les écarts se manifestent également en matière d'adaptation. *Le Rapport 2014 du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation (2014 UNEP Adaptation Gap Report)*⁶ affirme : "De façon générale, l'écart d'adaptation peut être défini comme étant la différence entre les mesures d'adaptation concrètement mises en œuvre et l'objectif fixé par la société. Il dépend pour une large part de l'impact des changements climatiques qu'une société est disposée à tolérer et reflète ses contraintes financières et le poids de ses diverses priorités." Le financement, la technologie et les connaissances

sont trois éléments clés pour traduire en actes un potentiel d'adaptation, rendant possible la réduction des risques et l'atténuation des conséquences à court et moyen termes. Ces trois éléments fondamentaux restent lacunaires.

Ce sont précisément ces écarts entre les besoins et les engagements de la communauté internationale en matière de changements climatiques qui rendent le présent Plan d'action si précieux. Il faut que les parlementaires soient en mesure de transposer la problématique climatique de l'échelon local à l'échelon national et international et vice versa.

6 PNUE, 2014, *The Adaptation Gap Report 2014 (Rapport 2014 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière d'adaptation)* Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Nairobi

Le Plan d'action

Le présent *Plan d'action parlementaire sur les changements climatiques* met l'accent sur le rôle joué par le Parlement dans le renforcement de la riposte internationale aux changements climatiques. Il convient de l'examiner à la lumière du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, tout particulièrement des cibles a) à d), ainsi que des ODD. Il est impératif de veiller à ce que les mesures législatives adoptées dans le sillage des trois processus onusiens soient cohérentes et se renforcent mutuellement.

Les objectifs de ce Plan d'action sont les suivants :

- aider les parlementaires et les parlements (y compris leurs structures et mécanismes redditionnels) à donner suite à l'Accord de Paris, afin que l'action législative en matière de changements climatiques soit adaptée sur le plan national tout en correspondant aux objectifs fixés par la CCNUCC;

- illustrer et faire connaître les progrès considérables réalisés et rendre accessible la vaste expérience d'ores et déjà acquise;
- proposer et concevoir des mécanismes permettant d'assurer un contrôle efficace de l'action gouvernementale;
- recommander des modes d'interaction permettant de renforcer les liens unissant l'Exécutif et le Législatif et le Parlement à la société civile en matière de changements climatiques.

Le Plan d'action définit quatre champs d'action essentiels pour les parlementaires et quatre pour l'UIP, assortis de recommandations visant à garantir l'obtention de résultats concrets.

Des réfugiés climatiques survivent tant bien que mal dans la capitale du Bangladesh, Dhaka. Poussés par des conditions météorologiques extrêmes, des inondations et des sécheresses, ils n'ont souvent d'autre choix que de quitter leurs foyers pour venir habiter dans la capitale.
© Nur Photo/AFP/Jonathan Raa, 2013



Résultats escomptés

- D'ici la fin 2016 : Analyse systématique de l'action législative mise en place à l'échelon national dans chaque pays membre en matière de changements climatiques, dans le but d'évaluer sa compatibilité avec l'Accord de Paris et les objectifs connexes poursuivis par le biais de l'Accord de Sendai et des ODD. Cette analyse devra comporter un recensement des institutions concernées et une évaluation de l'efficacité des mesures prises.
- D'ici la fin 2017 : Le cas échéant, il faut que les parlements proposent des amendements à la législation existante et conçoivent de nouvelles lois dans le but de veiller à ce que leur acquis législatif national leur offre un fondement rationnel pour servir les objectifs de l'Accord de Paris.
- D'ici la fin 2017 : Mise en œuvre de solides mécanismes de contrôle de la capacité du Gouvernement à remplir ses obligations nationales et internationales.
- D'ici la fin 2017 : Instauration de mécanismes visant à renforcer les liens entre l'Exécutif et le Législatif.
- D'ici fin juin 2018 : Ratification, acceptation et approbation de l'Accord de Paris, et adhésion à celui-ci, selon qu'il convient.

Champs d'action essentiels pour les parlementaires et l'UIP

Pour les parlementaires

Champ d'action n°1 Veiller à ce que tous les moyens et les mesures soient mis en œuvre pour instaurer une action législative nationale en matière de changements climatiques servant les objectifs nationaux relatifs au climat et l'Accord de Paris. En ce qui concerne les mesures d'atténuation, la législation doit donc avoir pour objectif de maintenir l'élévation de la température moyenne de la planète bien en dessous de 2° Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et, pour ce qui est des mesures d'adaptation, de circonscrire et de prendre en charge les risques pesant sur le climat à l'échelon national grâce à des outils et à des mécanismes existants ou nouveaux, y compris l'évaluation et la modélisation des risques, les bases de données nationales recensant les pertes dues aux catastrophes et les systèmes d'alerte précoce.

Champ d'action n°2 Accélérer la ratification et la mise en œuvre de l'Amendement de Doha



Des étudiants chinois doivent porter des masques pour se protéger de la pollution atmosphérique à Jinan, dans l'est de la Chine. La Chine s'est engagée à réduire les émissions toxiques de ses centrales à charbon lors de la Conférence sur le climat de Paris (COP21). © Imagine China/AFP/Chen Ning, 2015

au Protocole de Kyoto et œuvrer en faveur de la ratification, de l'acceptation et de l'approbation rapides de l'Accord de Paris, ainsi que de l'adhésion à cet instrument, d'ici à la fin juin 2018 au plus tard.

Champ d'action n°3 Renforcer le contrôle du respect des engagements nationaux et internationaux, y compris de la mise en œuvre de la législation nationale par le Gouvernement, et améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes en matière d'action climatique.

Champ d'action n°4 Améliorer la cohérence et la complémentarité entre la législation nationale sur le climat et les autres objectifs de la société, notamment la réduction de la pauvreté et des risques de catastrophe, mais aussi l'amélioration de l'accès à l'énergie, l'égalité des sexes et la protection des écosystèmes.

Pour l'UIP

Champ d'action n°1 Sensibiliser les parlementaires à l'importance des changements climatiques et inciter toutes les familles politiques à soutenir les mesures visant à atténuer les risques liés au climat à l'échelon national.

Champ d'action n°2 Promouvoir et faciliter la mise en valeur des bonnes pratiques en matière de législation et de contrôle.

Champ d'action n°3 Renforcer le lien unissant les parlementaires aux Nations Unies, notamment en accroissant l'interaction entre les parlementaires et les hauts responsables des processus onusiens, et en insistant pour que les parlementaires aient un accès plus large aux négociations onusiennes.

Champ d'action n°4 Contribuer au renforcement des liens entre les parlementaires et les organisations de la société civile concernées.

Description détaillée des champs d'action pour les parlementaires

Champ d'action n°1 Veiller à ce que tous les moyens et les mesures soient mis en œuvre pour instaurer une action législative nationale en matière de changements climatiques servant les objectifs nationaux relatifs au climat et l'Accord de Paris. En ce qui concerne les mesures d'atténuation, la législation doit donc avoir pour objectif de maintenir l'élévation de la température moyenne de la planète bien en dessous de 2° Celsius par rapport aux niveaux préindustriels et, pour ce qui est des mesures d'adaptation, de circonscrire et de prendre en charge les risques pesant sur le climat à l'échelon national grâce à des outils et à des mécanismes existants ou nouveaux, y compris l'évaluation et la modélisation des risques, les bases de données nationales recensant les pertes dues aux catastrophes et les systèmes d'alerte précoce.

Aucune solution miracle ne peut être préconisée. La législation doit coller à la réalité nationale et tenir compte de facteurs tels que la structure économique, le stade de développement, le degré d'exposition aux risques climatiques, la culture législative, l'opinion publique et le mode de gouvernement. Tout comme la mise en place d'un cadre pour les politiques et les mesures nationales, la législation devrait servir à stimuler l'action sous-nationale.

Recommandations relatives au processus

- 1 Entreprandre un audit détaillé de la législation sur le climat existante afin de comprendre l'acquis législatif actuel et d'en déterminer les lacunes;
- 2 Le cas échéant, amender les lois existantes pour garantir leur compatibilité avec les objectifs en matière de climat, y compris les CDN, le Cadre de Sendai et les ODD, et assurer la cohérence terminologique;

- 3 Réfléchir à la nécessité d'adopter de nouvelles lois.

Recommandations relatives au contenu de la législation nationale

Pour s'attaquer efficacement aux changements climatiques, la législation doit agir à plusieurs niveaux :

- 1 Information : c'est le fondement de la prise de décision;
- 2 Finalité : perspective permettant d'atteindre un objectif à long terme;
- 3 Politiques : il est nécessaire d'élaborer des politiques et des mesures énergiques pour mettre en œuvre les objectifs, résoudre les difficultés propres à chaque pays et stimuler l'action sous-nationale;

- 4 Arrangements institutionnels : ils facilitent la formulation, la délégation et le contrôle de la mise en œuvre; et

- 5 Financement : il permet de mettre en œuvre les politiques conçues pour atteindre les objectifs et de respecter les obligations internationales en matière de financement de la lutte contre les changements climatiques, selon qu'il convient.

Information

Ce premier niveau constitue le fondement sur lequel reposent les objectifs et les politiques. Il convient d'actualiser régulièrement et systématiquement l'information, ainsi que de faire appel aux normes comptables internationales.

- Atténuation : inventaire des gaz à effet de serre, tenu à jour grâce à l'enregistrement obligatoire, rapide et systématique des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des secteurs;
- Adaptation : données nationales recensant les pertes dues aux catastrophes et évaluation nationale périodique des risques, indispensables pour élaborer les mesures permettant de tenir compte des risques climatiques.

Finalité

La finalité, qui se définit sur le long terme, doit être relayée par des objectifs à court et moyen termes. Il est important de se fixer une perspective à long terme et d'envoyer un signal politique indiquant que l'économie, même si elle a émis beaucoup de carbone jusque-là, deviendra une économie aux émissions réduites,

de nature à limiter les risques climatiques. L'association d'une finalité à long terme avec des objectifs à court et moyen termes est propice à la crédibilité et limite les risques pour les investisseurs.

- Il est indispensable de fixer des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre contraignants, au terme d'un débat ayant permis d'évoquer explicitement leur incidence financière et sur le plan de la compétitivité;
- Il est recommandé d'envisager l'adoption d'objectifs sectoriels (par ex. intensité énergétique, énergies renouvelables, rendement énergétique, accès à l'énergie, transports, rythme du déboisement et émissions du secteur agricole);
- Suite à un débat sans équivoque sur le seuil de tolérance au risque acceptable et les objectifs en matière de réduction de la vulnérabilité et

de l'exposition, il convient de formuler un plan national d'adaptation.

Politiques

Selon la culture législative propre à chaque pays, les politiques peuvent découler d'une seule loi-cadre, ou d'un ensemble de lois, réglementations, décrets ou plans contraignants.

Politiques d'atténuation (initiatives visant à réduire et limiter les émissions de gaz à effet de serre)

- Tarification des émissions de carbone (et autres gaz à effet de serre) : une tarification unique s'appliquant à tous les secteurs constitue le mécanisme le plus rationnel pour faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Un tel objectif peut être atteint par le biais d'une taxe ou d'un mécanisme d'échange;
- Mesures visant à promouvoir l'innovation et le déploiement de technologies émettant peu de carbone :
 - Mesures économiques destinées à promouvoir le déploiement de technologies existantes émettant peu de carbone, notamment subventions accordées aux énergies renouvelables (par ex. tarifs de rachat), taxation différenciée des véhicules;
 - Soutien à la R&D : promotion de la recherche et du développement de nouvelles technologies émettant peu de carbone;
- Mesures permettant de dégager des gains d'efficacité : notamment aménagement du territoire, normes définissant le rendement énergétique des bâtiments et des appareils;

- Mesures visant à limiter l'émission de gaz à effet de serre découlant de l'occupation des sols : notamment Programme de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) et infléchissement des pratiques agricoles;
- Mesures propices aux changements structurels : notamment programmes permettant aux travailleurs de se recycler, mécanismes temporaires d'indemnisation pour les secteurs industriels émettant beaucoup de carbone et éducation.

Politiques d'adaptation visant à réduire les risques et les dommages liés au climat

- Estimation du coût des risques : il est nécessaire que les décisions concernant les investissements publics et privés tiennent compte des risques de catastrophe et des mesures de réduction de tels risques;
- Politiques visant les biens communs sensibles au climat : par exemple, renforcement des défenses côtières, protection des ressources naturelles et des écosystèmes, investissement dans les infrastructures spécifiquement destinées à l'adaptation (par ex. lutte contre les inondations) et recherche (par ex. concernant les cultures et les substances médicamenteuses);
- Protection sociale : aider les communautés vulnérables en fournissant des soins de santé, des denrées alimentaires, un enseignement, un logement, des programmes publics pour l'emploi, une assurance contre les risques et des services d'urgence pour leur permettre de renforcer leur résilience; et prendre des mesures pour protéger et aider les "réfugiés environnementaux" qui ont quitté leur foyer en raison d'événements météorologiques extrêmes, y compris ceux qui ont traversé les frontières;

- Elimination des entraves à l'adaptation : par exemple, investissement dans les systèmes de diffusion et de partage de données, d'informations et d'alerte précoce, mesures visant à remédier aux imperfections du marché (par ex. contraintes concernant les régimes d'assurance) et collaboration avec des organisations du secteur privé dans le but d'offrir des incitations et de mener des activités d'adaptation réduisant les risques;
- Incitations à l'adaptation : notamment aménagement du territoire (par ex. en évitant la construction de bâtiments dans les zones à risque), élaboration de codes visant à rendre les bâtiments plus durables et prix de l'eau.



Des habitants du bidonville de Mukuru Kwa Njega pataugent dans l'eau suite à de fortes pluies à Nairobi, au Kenya. En 2015, le phénomène *El Nino* a eu ses pires effets au Kenya depuis 15 ans. © AFP PHOTO/Simon Maina, 2015

Arrangements institutionnels

Les arrangements institutionnels suivants jouent un rôle important pour faciliter l'élaboration des politiques et de la législation, et le contrôle de leur mise en œuvre :

- Création et/ou maintien d'un comité d'experts consultatif, indépendant et apolitique chargé d'émettre, en toute transparence, des recommandations à l'intention du Gouvernement concernant les politiques et les mesures requises pour atteindre les objectifs d'atténuation et d'adaptation stipulés par la législation et exigeant une prise de position publique officielle du Gouvernement;
 - Délégation de responsabilités aux autorités concernées, en adoptant, le cas échéant, une démarche interministérielle et multiniveau.
- Par exemple, les questions de production d'énergie sont en général du ressort d'une autorité centrale, mais un grand nombre de questions d'adaptation se posent à l'échelon local et doivent être déléguées aux collectivités locales concernées;
- Contrôle parlementaire : obligation faite au(x) ministre(s) chargé(s) des changements climatiques de rendre compte au Parlement, au moins une fois par an, dans le contexte d'un débat parlementaire exhaustif, des progrès enregistrés par le Gouvernement dans la réalisation des objectifs stipulés par la législation et le respect des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, y compris en ce qui concerne le financement de la lutte contre les changements climatiques;
 - Inclusion, dans la législation, de dispositions prévoyant clairement la mise en œuvre et le suivi;

- Il faut veiller à mettre en lien la législation et les politiques qui s’y rapportent, afin de garantir la cohérence et d’éviter les signaux ou les incitations contradictoires.

Financement

Les mesures suivantes peuvent faciliter l’obtention du financement requis par une mise en œuvre efficace :

- Etablissement de procédures permettant d’accéder efficacement aux fonds internationaux en faveur du climat (par ex. le FEM ou le Fonds vert pour le climat);
- Octroi des crédits budgétaires requis à l’échelon national par la mise en œuvre des politiques visant à lutter contre les changements climatiques;
- Création d’institutions ou de banques nationales en faveur du développement et instauration de partenariats public-privé permettant de faire financer les initiatives relatives au climat par les investisseurs;
- Les pays développés doivent veiller à ce qu’ils respectent leur engagement à fournir aux pays en développement 100 milliards de dollars E.-U. par an jusqu’en 2020 aux fins d’atténuation et d’adaptation.

Champ d'action n°2 Accélérer la ratification et la mise en œuvre de l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto et œuvrer en faveur de la ratification, de l'acceptation et de l'approbation rapides de l'Accord de Paris, ainsi que de l'adhésion à cet instrument, d'ici à la fin juin 2018 au plus tard.

En tant que parlementaires, nous avons conscience qu'il nous revient de soutenir et encourager notre parlement à ratifier l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, ainsi qu'à ratifier, à accepter et approuver l'Accord de Paris et à adhérer à cet instrument, dans les meilleurs délais, au plus tard d'ici la fin juin 2018, afin de faire en sorte que l'Accord entre en vigueur aussi rapidement que possible (l'article 21.1 de l'Accord de Paris prévoit que l'Accord entrera en vigueur le trentième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par 55 Parties à la Convention qui représentent au total au moins un pourcentage estimé à 55 pour cent du total des émissions mondiales de gaz à effet de serre, au Siège de l'ONU à New York).

Dans les parlements dans lesquels la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion seraient lentes ou tendraient à prendre du retard, les mesures suivantes sont conseillées aux parlementaires :

- Comprendre les raisons : par exemple absence de volonté politique, lenteurs administratives et/ou manque de capacités techniques, notamment difficulté à élaborer ou mettre en œuvre la législation et manque de personnel qualifié pour régler les problèmes liés à la ratification ou à l'adhésion; et

- Elaborer des politiques et stratégies nationales visant à remédier à ces lacunes et à renouveler l'engagement national à respecter et mettre en œuvre les obligations internationales figurant dans le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris en adoptant les mesures législatives et administratives requises pour que les accords passés à Kyoto et Paris fassent sentir leurs effets à l'échelon national.

Champ d'action n°3 Renforcer le contrôle du respect des engagements nationaux et internationaux, y compris de la mise en œuvre de la législation nationale par le Gouvernement, et améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes en matière d'action climatique.

En notre qualité de parlementaires, nous assumons la responsabilité de nous assurer que notre gouvernement met en œuvre les engagements nationaux et internationaux pris en faveur du climat et la législation interne en la matière. Nous nous engageons à appuyer l'inclusion, dans la législation nationale relative aux changements climatiques, de mesures strictes en matière de reddition de comptes et de transparence, ainsi qu'à mettre en œuvre tous les moyens parlementaires à notre disposition, y compris ceux permettant de renforcer l'efficacité des commissions ad hoc, pour veiller à ce que notre gouvernement respecte ses obligations.

Nous prenons notamment les engagements suivants :

- Exiger du ou des ministres chargé(s) des changements climatiques et de la réduction des risques de catastrophe qu'il(s) rende(nt) compte au Parlement, au moins une fois par an, dans le cadre d'un débat parlementaire exhaustif, des progrès enregistrés par le Gouvernement dans la réalisation des objectifs stipulés par la législation nationale et dans le respect de ses obligations internationales;
- Organiser des réunions régulières entre des groupes multipartites de parlementaires et le ministre chargé des changements climatiques afin de débattre, entre autres, de la position nationale avant la tenue

de négociations aux Nations Unies et, une fois les négociations terminées, discuter des résultats et des conséquences sur la législation et la politique nationales;

- Veiller à ce que la législation contienne des dispositions claires en matière de mise en œuvre et de suivi, en faisant appel à tout l'éventail des procédures parlementaires à disposition;
- Garantir un débat public sur le cadre et l'évaluation périodique des objectifs nationaux en matière d'atténuation des changements climatiques, d'adaptation et de réduction des risques;
- Mettre davantage en lien la législation et les politiques qui s'y rapportent afin de garantir la cohérence et d'éviter les signaux ou les incitations contradictoires.

Champ d'action n°4 Améliorer la cohérence et la complémentarité entre la législation nationale sur le climat et les autres objectifs de la société, notamment la réduction de la pauvreté et des risques de catastrophe, mais aussi l'amélioration de l'accès à l'énergie, l'égalité des sexes et la protection des écosystèmes.

Les changements climatiques constituent une menace pour le développement durable, mais ils lui ouvrent aussi des perspectives. Il est essentiel de veiller à ce que la législation et les politiques relatives aux changements climatiques soient compatibles avec la législation et les politiques visant à réaliser d'autres objectifs communs, notamment la réduction de la pauvreté et des risques de catastrophe, l'accès à l'énergie et l'égalité des sexes, et à ce qu'elles se renforcent mutuellement.

Nous prenons les engagements suivants :

- Entreprendre un examen de la législation et des politiques existantes en matière de climat afin de tenir dûment compte des autres objectifs communs que sont, notamment, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, les ODD et le Plan d'action de l'UIP pour des Parlements sensibles au Genre;
- Prendre en considération ces objectifs communs lorsque nous continuerons à déployer notre action législative en matière de changements climatiques.

Description détaillée des champs d'action pour l'UIP

Champ d'action n°1 Sensibiliser les parlementaires à l'importance des changements climatiques et inciter toutes les familles politiques à soutenir les mesures visant à atténuer les risques liés au climat à l'échelon national.

L'UIP a un grand rôle à jouer pour sensibiliser les parlementaires, quelle que soit leur famille politique, à l'importance des changements climatiques et les inciter à l'action. Ceci vaut non seulement pour les parlementaires directement concernés ou spontanément intéressés par les changements climatiques, mais également pour ceux qui assument la responsabilité d'éléments critiques pour l'efficacité de la législation et des politiques en matière de climat, notamment le financement, l'énergie, le transport, la santé et la gestion des risques de catastrophe.



L'accord entre l'UIP et l'alliance R20 Regions of Climate Action d'Arnold Schwarzenegger va renforcer l'action parlementaire contre les changements climatiques.
© Assemblée nationale française, 2015

L'UIP prend les engagements suivants :

- Veiller à ce que les changements climatiques, en particulier les mesures prises dans le sillage de l'Accord de Paris et le contrôle des engagements pris par les gouvernements, soient l'un des fils conducteurs des activités et des conférences organisées par l'UIP en 2016 et au-delà, à savoir les conférences et les activités consacrées aux changements climatiques, mais aussi celles qui concernent d'autres domaines importants tels que le financement, l'énergie, les transports, la santé, le développement durable et la gestion des risques de catastrophe;
- Œuvrer en faveur de la création de groupes nationaux multipartites et de structures institutionnelles capables de traiter efficacement des changements climatiques (par exemple un comité national) et de servir d'interface avec les parlements internationaux et régionaux et les groupes parlementaires, et les soutenir;
- Renforcer les capacités des parlementaires et des services parlementaires afin d'adopter une perspective à long terme en matière de changements climatiques, quelle que soit la structure parlementaire actuelle ou les modifications éventuellement envisagées suite à un changement de gouvernement.

Champ d'action n°2 Promouvoir et faciliter la mise en valeur des bonnes pratiques en matière de législation et de contrôle.

L'UIP constitue une plateforme de coopération parlementaire hors pair, dont les Membres possèdent une riche et précieuse expérience des lois relatives au climat (élaboration, adoption et supervision de la mise en œuvre).

Fort de cette expérience, l'UIP prend les engagements suivants :

- Concevoir des études de cas relatives aux pays développés et en développement, dans le but de braquer les projecteurs sur les lois exemplaires en matière de climat (couvrant l'atténuation, l'adaptation et le contrôle du Gouvernement) en les présentant lors de conférences de l'UIP, en les diffusant aux Membres et en encourageant les parlementaires à s'en inspirer dans leur parlement national;

- Inciter les parlements à échanger des bonnes pratiques entre eux dans le contexte bilatéral, régional et international.

Champ d'action n°3 Renforcer le lien unissant les parlementaires aux Nations Unies, notamment en accroissant l'interaction entre les parlementaires et les hauts responsables des processus onusiens, et en insistant pour que les parlementaires aient un accès plus large aux négociations onusiennes.

Les parlements jouent un rôle de premier plan dans l'action menée à l'échelon national et international pour lutter contre les changements climatiques et il est donc tout naturel de renforcer les liens unissant le processus de la CCNUCC aux parlementaires.

L'UIP prend les engagements suivants :

- Promouvoir et développer le dialogue entre les parlements et les hauts responsables des processus onusiens, notamment avant, pendant et après les sessions de négociations de la CCNUCC;
- Œuvrer pour que les parlementaires bénéficient d'un accès plus important et régulier aux négociations onusiennes, en particulier ceux d'entre eux qui assument des responsabilités officielles de contrôle en matière de changements climatiques. Les parlementaires seront ainsi mieux placés pour remplir plus efficacement leur fonction de contrôle;
- Organiser des conférences parlementaires à l'occasion des sessions de la COP/CMP afin de donner aux parlementaires des informations de première main sur les principales questions et perspectives envisagées lors des sessions intergouvernementales et de faciliter le dialogue avec les négociateurs gouvernementaux prenant part au processus de la CCNUCC.

Champ d'action n°4 Contribuer au renforcement des liens entre les parlementaires et les organisations de la société civile concernées.

La législation et les politiques relatives aux changements climatiques permettent d'accomplir davantage et bénéficient d'une efficacité majeure lorsqu'elles tiennent compte de l'avis et de l'expérience des organisations de la société civile concernées.

L'UIP prend les engagements suivants :

- Encourager et faciliter l'établissement de liens plus solides entre les parlementaires et les organisations de la société civile concernées par les changements climatiques et le développement durable, notamment les ONG spécialisées dans les questions de développement et d'environnement, les milieux universitaires, les groupes de jeunes, les milieux d'affaires et les associations sectorielles, les syndicats et les groupes de réflexion. Une telle mesure contribuera à garantir la représentation de la société civile lors des conférences de l'UIP traitant des changements climatiques et à accroître la participation des parlementaires aux manifestations organisées par la société civile sur ce sujet.
- Organiser, à l'échelon national, régional et international, des conférences offrant un cadre propice au dialogue entre les parlementaires et les spécialistes scientifiques, économiques, de la société civile et du secteur public et privé les plus au fait de ces questions.



DIRECTEUR

PRESIDENCE DE LA COP

EXECUTIVE CO

PRESIDENT

Partenariats et alliances de plaidoyer

Les effets de l'action menée par les parlementaires et l'UIP pour mobiliser l'opinion et plaider en faveur d'objectifs plus ambitieux en matière de changements climatiques et de développement durable seront démultipliés si cette action se place dans le cadre de partenariats avec des organisations dont les intérêts recourent, ne serait-ce que partiellement, les leurs.

Les parlementaires font le lien entre l'échelon local, d'une part, et la législation et les politiques nationales, de l'autre. Les collectivités locales, les villes et les régions nous offrent notamment beaucoup d'exemples impressionnants d'action en faveur du climat. Les parlementaires doivent contribuer à définir et mettre en valeur les bonnes pratiques constatées à l'échelon

local afin d'en faire le fondement des politiques et de la législation nationales, et de les promouvoir à l'échelon international par le canal de l'UIP.

Il est donc essentiel que l'UIP et ses Membres tentent par tous les moyens d'instaurer des partenariats ainsi qu'un dialogue structuré avec un éventail de partenaires. L'UIP et ses Membres s'engagent à chercher de nouveaux partenaires et à développer la collaboration existante avec les organisations sous-nationales, nationales et supranationales concernées, ainsi que les entreprises et la société civile.

Organisations, réseaux et structures parlementaires

L'UIP attache un grand prix à la collaboration étroite qui la lie aux partenaires, récents ou traditionnels, que sont les organisations parlementaires régionales

Le Ministre français des Affaires étrangères et Président de la COP21 Laurent Fabius, aux côtés du Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon et du Président français, François Hollande lors de l'adoption d'un pacte historique sur le réchauffement climatique à la Conférence sur le climat, à Paris.
© Citizenside/AFP/Jonathan Raa, 2015

et mondiales, les réseaux et les structures spécialisés dans les questions d'environnement et de changements climatiques, parmi lesquels les organisations suivantes :

- **Membres associés et observateurs permanents auprès de l'UIP** (Parlement andin, Assemblée parlementaire de la Francophonie, Parlement européen, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire de la Méditerranée, etc.);
- **Réseaux parlementaires** (GLOBE International, Réseau parlementaire de la Banque mondiale et du FMI, Parlement du climat, etc.);

Organisations et structures intergouvernementales et autres

L'UIP poursuivra la collaboration étroite et mutuellement bénéfique qu'elle a instaurée avec des organisations et des institutions intergouvernementales aux premiers rangs des efforts mondiaux en matière de développement durable et de lutte contre les changements climatiques. Elle consacrera une attention particulière à la collaboration avec les structures suivantes :

- Secrétariat de la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques** (CCNUCC), catalyseur des négociations mondiales sur les changements climatiques et organisateur des sessions de la COP/CMP, auxquelles l'UIP est admise en tant qu'observateur dans la catégorie des organisations intergouvernementales;

- **Programme des Nations Unies pour l'environnement** (PNUÉ), instance mondiale à la pointe de l'action en faveur de l'environnement, établissant les priorités et œuvrant, à l'intérieur de la famille des Nations Unies et au-delà, notamment auprès de la communauté parlementaire mondiale, en faveur de la mise en œuvre cohérente de la dimension environnementale du développement durable;
- **Organisation météorologique mondiale** (OMM), organisation de la famille des Nations Unies spécialiste reconnue de l'atmosphère terrestre (état actuel et évolution) étudiant son interaction avec les océans, le climat qu'elle instaure et la répartition des ressources hydriques en découlant;
- **Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe** (UNISDR), pivot de la coordination des activités relatives à la réduction des catastrophes au sein de la famille des Nations

Unies, mais aussi à l'extérieur, et agence d'exécution du *Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030* qui contient des dispositions faisant spécifiquement référence au Parlement;

- **Programme des Nations Unies pour le développement** (PNUD), institution onusienne créée dans le but d'aider les pays à réaliser leurs aspirations en matière de développement, à concevoir des politiques et à développer leurs capacités institutionnelles et leur aptitude à nouer des partenariats, notamment en offrant un soutien pluridimensionnel aux institutions législatives nationales;
- **Agence internationale pour les énergies renouvelables** (IRENA), organisation intergouvernementale soutenant les pays dans leur transition aux sources d'énergie durables et servant de pôle d'excellence et de référence en matière

de politiques, de technologies, de ressources et de données financières relatives aux énergies renouvelables;

- **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)**, le plus grand réseau humanitaire au monde qui aide à réduire les vulnérabilités, à renforcer la résilience et à encourager une culture de la paix à l'échelon mondial en renforçant les normes humanitaires, en agissant en tant que partenaire de développement, en prenant des mesures en cas de catastrophes et en appuyant les communautés pour les rendre plus saines et plus sûres.

Collectivités locales et sous-nationales

Les parlementaires à l'échelon national et les pouvoirs publics à l'échelon sous-national et local partagent la responsabilité d'apporter une réponse réglementaire

adéquate aux défis posés par les changements climatiques. L'UIP intensifiera sa collaboration avec les organisations suivantes :

- **ICLEI : Local Governments for Sustainability**, la plus grande association mondiale regroupant plus de 1 000 métropoles, villes et régions urbaines, chargée de promouvoir la viabilité à l'échelon planétaire par le truchement d'initiatives locales et partenaire de l'UIP pour l'organisation de diverses manifestations se déroulant en parallèle des réunions de la CCNUCC;
- **R20 : Regions of Climate Action**, alliance mondiale d'acteurs rassemblant des partenaires publics et privés, dont des parlementaires, se consacrant à instaurer un développement écologiquement respectueux à l'échelon sous-national et à combler le fossé séparant les

politiques en matière d'écologie de la technologie et du financement;

- **C40**, réseau de mégalopoles mondiales ayant décidé de lutter contre les changements climatiques par le biais de la collaboration, du partage de connaissances et de la prise d'initiatives significatives, quantifiables et durables en faveur du climat.

Institutions spécialisées dans la climatologie et la recherche en matière de climat

Dans le domaine des changements climatiques, les responsables politiques dépendent dans une mesure particulièrement large de l'information et des conseils que leur relayent les institutions scientifiques spécialisées dans le climat. L'UIP a l'intention d'élargir le champ de sa collaboration avec les institutions suivantes :

- **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat** (GIEC), instance internationale créée par le PNUE et l'OMM jouant un rôle de premier plan dans l'évaluation des changements climatiques et ayant pour mission de relayer aux responsables politiques, notamment les parlementaires, l'état actuel des connaissances en matière de changements climatiques et leur incidence potentielle sur l'environnement, l'économie et la société;
- **The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment** (London School of Economics and Political Science), centre de renommée mondiale spécialisé dans la recherche utile à l'action publique et la formation aux changements climatiques et à l'environnement, célèbre pour des travaux tels que l'avant-gardiste *Analyse mondiale de la législation sur le climat*;

- **Institut international pour l'environnement et le développement** (IIED), l'une des organisations spécialisées dans le développement international et la recherche relative aux politiques environnementales les plus influentes sur le plan mondial, qui jette un pont entre la politique et la pratique, notamment en aidant concrètement les parlementaires dans leur travail;
- **Earth League**, alliance internationale de scientifiques de premier plan travaillant pour des institutions de recherche de renommée internationale, collaborant dans le but de trouver des solutions aux questions pressantes liées aux changements climatiques, à l'épuisement des ressources naturelles, à la dégradation des sols et à la pénurie d'eau;
- **Environmental Law Centre** de l'Union internationale pour la conservation de la nature

(UICN), instance épaulant les responsables politiques en leur proposant des informations, des analyses juridiques, des services consultatifs, une aide à l'élaboration des textes de loi, ainsi que des services de tutorat et de renforcement des capacités à l'échelon national, régional et mondial.

Organisations du secteur privé

Le rôle du secteur privé, en particulier lorsqu'il se matérialise par des partenariats public-privé, est essentiel pour lutter contre les changements climatiques. Une législation efficace sera le reflet d'une compréhension des cadres réglementaires nécessaires pour stimuler les investissements du secteur privé de manière à accélérer la transition vers une économie à faibles émissions de carbone. L'UIP est donc attachée à renforcer les liens existants et à établir des liens nouveaux avec des organisations du secteur privé majeures telles que :

- Le **Forum économique mondial**, l'organisation internationale pour la coopération public-privé. Le Forum mobilise principalement des hommes politiques, des entrepreneurs et d'autres dirigeants œuvrant au sein de la société afin d'avoir une emprise sur les décisions aux niveaux mondial, régional et sectoriel.
- Le **Conseil mondial des entreprises pour le développement durable**, une organisation d'entreprises avant-gardistes dirigée par des PDG qui encourage la communauté internationale des affaires à bâtir un avenir durable pour les affaires, la société et l'environnement.
- Le **Partenariat mondial pour l'électricité durable**, une organisation à but non lucratif dont les membres sont les plus grandes entreprises d'électricité au monde et qui œuvre à la promotion du développement durable de l'énergie grâce à

des projets touchant au secteur de l'électricité et à des activités de renforcement des capacités humaines dans les pays en développement et les pays émergents.



L'utilisation du pétrole pour la production de plastiques est l'un des principaux facteurs d'émissions liées aux énergies fossiles, une des causes majeures de changement climatique. © AFP/Fred Dufour, 2015



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5

CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève

Tél.: +4122 919 41 50

Fax: +4122 919 41 60

E-mail: postbox@ipu.org

www.ipu.org