

COP21 : un succès politique, un *statu quo* pour le climat

© A.Taithe

L'adoption de « l'Accord de Paris » par 195 délégués est venue clore, le 12 décembre 2015, la 21^{ème} conférence des Parties (COP21) de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Présenté comme un texte historique pour le climat, l'Accord de Paris est avant tout le succès d'un long processus de négociation : 21 COP et 105 réunions intermédiaires bimestrielles depuis 1995... Mais si le document redynamise incontestablement l'action internationale pour le climat, il comporte des manques criants, qui illustrent les limites structurelles de ce processus.

Redynamiser l'action internationale pour le climat

L'Accord de Paris¹ comporte des avancées importantes :

- ◆ Le texte marque bien la volonté des Parties de « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 ». La mention 1,5°C a été une surprise positive ; elle reprend une revendication portée par les petits États insulaires, qui en avaient fait une ligne rouge.
- ◆ Les États visent également à « parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle(...) ». Cette neutralité carbone pourra s'obtenir par un équilibre entre les émissions humaines et le captage/stockage du carbone.
- ◆ A l'issue de la COP21, 185 États avaient déposé leurs objectifs volontaires de réduction d'émissions

(INDC – Intended Nationally Determined Contribution). L'accord de Paris renforce le processus de soumission de ces engagements, tout en introduisant un mécanisme de révision quinquennale des objectifs pour chaque États entre 2023 et 2025.

- ◆ Parallèlement à la question du financement de l'atténuation et de l'adaptation pour les Pays en Développement, le concept de perte et dommage est précisé. Il vise des situations particulières (les évènements extrêmes, la désertification et la montée des mers) pour lesquels l'adaptation ne suffit pas. Mais le paragraphe 52 exclut toute responsabilité et tout recours pour des indemnisations à l'encontre des pays historiquement émetteurs de gaz à effet de serre.
- ◆ Les pays industrialisés consolident leurs financements d'actions d'atténuation et d'adaptation à destination des Pays en Développement. L'objectif d'un transfert de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 devient un plancher dont le montant sera réévalué au plus tard en 2025.

Ambition et moyens : quelle (in) adéquation ?

Ces avancées doivent cependant être nuancées par plusieurs considérations. Tout d'abord, l'Accord de Paris est censé entrer en application à partir de 2020. Depuis l'échec de la Conférence Climat de Copenhague en 2009, cela repousse encore une réponse internationale coordonnée aux défis climatiques. L'entrée en vigueur de ce document suppose sa ratification par au moins 55 États, représentant 55% des émissions de gaz à effet de serre. Nous en sommes au 17 juin 2016 à 17 pays

comptant pour 0,04% des émissions².

Ensuite, les engagements d'atténuation des émissions pris par les États (sur la base d'une démarche volontaire) ne seront évalués sur le fond qu'à partir de 2020. Et les INDC ne seront révisés par chaque pays au mieux qu'entre 2023 et 2025. Ce calendrier des engagements nationaux semble incompatible avec l'urgence à agir³.

De plus, les INDC, tels que déposés par les États auprès du secrétariat de la CCNUCC, contredisent l'ambition de maintenir le réchauffement global sous les 2°C. Diverses estimations (OCDE, ONG...) évaluent en effet que les engagements actuels conduisent à une augmentation de la température globale de 2,8 à 3,5°C en 2100. Dès lors que les INDC sont insuffisants, quelle est l'utilité des avancées et mécanismes contenus dans l'Accord de Paris ? Dans le même sens, l'évocation dans l'Accord de Paris d'un réchauffement contenu à +1,5°C est incantatoire, tant la réalisation de cet objectif nécessiterait des efforts massifs et immédiats.

Le texte n'évoque ni l'abandon des énergies fossiles, ni ne vise une transition énergétique (encore moins écologique) ou une décarbonisation de l'économie mondiale. L'Accord de Paris vise un équilibre entre les sources et les puits de carbone anthropiques à l'horizon 2050, ce qui laisse une large place au recours à la géo-ingénierie, bien que cette dernière ne soit pas considérée comme une option crédible (n'agit pas sur les causes du réchauffement, très incertaines, enjeux éthiques et techniques...).

Le caractère contraignant sur un plan juridique du texte, incontestable, doit être minoré par le fait qu'aucun mécanisme coercitif et de sanction n'est prévu. L'Accord de Paris est formelle-

ment un protocole additionnel à la CCNUCC. En ce sens, il a valeur de Traité international et il crée des obligations. Il doit être exécuté de bonne foi. Le mécanisme de transparence (vérification des informations transmises par les pays) pour les PI et les Pays en développement est le seul outil qui a une dimension contraignante, certes indirecte, par une « Pression des Pairs ». Mais les INDC ne sont pas intégrées dans la partie contraignante de l'Accord de Paris. Enfin, comme tous Traités internationaux, les Parties sont libres de quitter le dispositif à leur convenance.

Les limites d'une gouvernance mondiale du climat

L'euphorie partagée par les délégués, la présidence française de la Conférence et les représentants de l'ONU au moment de l'adoption de l'Accord de Paris, témoignent d'un succès politique et diplomatique. Mais c'est aussi un processus de négociation fondé sur le consensus qui a ainsi été préservé. Quelle aurait été la crédibilité des COP futures (et de la CCNUCC) si la Conférence de Paris avait été un échec après une série de COP décevantes depuis 2009 ? Le sentiment que le processus de négociation est allé aussi loin qu'il le pouvait, malgré les importantes limites rappelées précédemment, est partagé par de nombreux chercheurs et observateurs⁴.

La gouvernance climatique mondiale s'est basée sur une représentation du réchauffement planétaire comme étant un enjeu environnemental, de pollution et global. Or ce triple cadrage est contestable. En effet, le changement climatique doit au contraire être désenclavé du champ environnemental et énergétique, car ses causes et impacts sont multisectoriels. Il pourrait par exemple être intégré aux négocia-

tions sur le commerce et les échanges internationaux. De plus, les outils luttant contre le réchauffement global ne se limitent pas à des instruments de marché ou de fiscalité utilisés pour les pollutions (marché de droits à polluer, taxe énergie/carbone...). Mais les solutions s'avèrent transversales et concrètes : stratégies d'investissement (dans les énergies renouvelables notamment), négociations sur les technologies... Enfin, une gouvernance mondiale du climat donne l'illusion d'une échelle unique à la fois dans la manière dont le problème se pose, et dont il doit être résolu. Or tous les pays ne sont pas concernés de la même manière par les défis du changement climatique, qu'ils y voient des opportunités ou des risques, ou par exemple qu'ils disposent ou non de ressources en hydrocarbure. Les très nombreuses initiatives lancées⁵ parallèlement à la COP21 illustrent le dépassement d'une gouvernance globale (ou même étatique) du changement climatique, au profit de gouvernances poly-centrées et multi-échelles⁶.

L'Accord de Paris a été ouvert à la signature le 22 avril dernier, première étape pour les États souhaitant le ratifier. Cette phase, indispensable à l'entrée en vigueur de l'Accord, est cependant délicate. Les États-Unis avaient par exemple signé, mais sans le ratifier, le Protocole de Kyoto (1997), ce qui avait repoussé à 2005 l'entrée en vigueur de ce dernier. L'étape de la ratification va être l'occasion de nouvelles négociations, moins exposées médiatiquement cette fois, et beaucoup plus concrètes. La ratification par l'Union européenne, en plus de la ratification pas chacun des États membres, exigera ainsi une difficile répartition de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les 28 pays de l'Union. Si la Chine en-

tend mener rapidement cette phase pour exprimer son soutien à l'Accord, la ratification par les États-Unis (qui représentent avec la Chine 38% des émissions mondiales) est plus incertaine. L'administration Obama estime que le pouvoir réglementaire du Président suffit à ratifier le texte sans le présenter devant le Congrès ; mais cette procédure rend la ratification fragile en cas de changement de présidence. Le probable candidat républicain aux prochaines élections présidentielles américaines en novembre prochain, Donald Trump, a ainsi manifesté son intention de revenir sur l'Accord de Paris s'il était élu.

ALEXANDRE TAITHE

Chargé de recherche, FRS
a.taithe@frstrategie.org

Notes

1. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fre/09r01f.pdf>
2. <http://unfccc.int/2860.php>
3. Un réchauffement global limité à 2°C équivaut à l'émission par l'homme dans l'atmosphère de 3000 milliards de tonnes de CO₂. 2000 milliards de tonnes cumulées ont déjà été émises depuis l'ère industrielle. Le reliquat de 900 à 1000 milliards de tonnes de CO₂ à rejeter pour tenir l'objectif des +2°C paraît bien illusoire au regard des 49 tonnes de CO₂ émises en 2010 à l'échelle globale (cf. JOUZEL Jean, *L'avenir du climat*, Institut Diderot, 2015, 43p.).
4. Voir par exemple l'ouvrage suivant, qui s'appuie entre autres sur les publications d'une quinzaine de chercheurs coordonnés par Amy Dahan : AYKUT Stefan C., DAHAN Amy, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014, 749p.
5. Au cours de la COP21, des initiatives pour le climat étaient lancées presque chaque jour, à l'image de l'engagement de 700 maires du monde entier, de l'initiative d'une centaine de multinationales, de la déclaration de 5000 jeunes lors du COY11 (Conférence des Jeunes, organisée avant chaque COP) ;
6. DAHAN Amy, « La gouvernance climatique onusienne : un cadre à sauvegarder, transformer ou faire exploser ? », *Cités*, Paris, PUF, n°63, 2015, pp.161-174 .