

La COP-21, et après ?

mercredi 4 mai 2016, par *André-Jean GUÉRIN*
<http://baj.ouvaton.org/spip.php?article48>

Parmi les **Questions de climat**, la COP 21 a été présentée comme un grand succès de la diplomatie française en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. L'actualité l'a toutefois déjà faite oublier. En tirer un bilan est certainement prématuré. En revanche, s'agissant d'un point d'étape important dans la construction d'une gouvernance du bien commun que constitue le climat, nous pouvons avoir un regard sur le chemin qui nous y a conduit et celui qu'il reste à parcourir.

S'écouter d'abord

Une conférence des parties [1] signataires de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques [2] se tient pratiquement chaque année. En 2009, la 15^{ème}, COP-15, se tenait à Copenhague. Le Danemark l'avait présidée. L'Union européenne avait largement contribué à sa préparation. L'objectif était de donner un successeur au Protocole de Kyoto, accord de réduction des émissions de gaz à effet de serre [3] par une partie des pays anciennement industriels.

La COP-15 s'est enlisée dans les discussions et oppositions. Elle a évité de justesse l'absence de déclaration par l'initiative conjointe des USA et de la Chine, les deux plus gros émetteurs de gaz à effet de serre, mais qui, pour le premier, n'avait pas ratifié le protocole de Kyoto et, pour le second, n'avait pas d'obligation aux termes de cet accord. La déclaration a toutefois permis quelques avancées qui resteront des références :

- les émissions humaines de GES contribuent effectivement aux changements climatiques, et les quantités émises fournissent une mesure de cette contribution ;
- le groupe intergouvernemental d'experts sur le climat [4] apporte l'état des connaissances scientifiques dans le domaine des changements climatique ;
- l'objectif est de limiter le réchauffement moyen de 2°C à la fin du 21^{ème} siècle ;
- les financements pour aider les pays en développement à s'adapter et à poursuivre leur développement tout en réduisant leurs émissions devront atteindre 100 milliards de dollars par an d'ici 2020.

Même s'il ne faut pas les négliger, ces points n'ont pas suffi à faire de la COP-15 un succès. De fait elle a signé la fin d'une illusion, celle de l'attribution d'enveloppes d'émissions contraignantes par État, méthode promue par les pays développés, et singulièrement l'Europe qui se considérait, non sans raison, comme exemplaire dans la réduction des émissions de GES.

Il a fallu plusieurs années d'écoute attentive de l'ensemble des États parties à la CCNUCC et bien des travaux diplomatiques et techniques pour aboutir à une méthode inverse.

Construire un objectif profondément humaniste

L'ONU a ses lourdeurs. Pour élaborer un accord dans le cadre de la CCNUCC, le consensus et même l'unanimité sont nécessaires. Cela rend indispensable l'écoute, la compréhension, le respect, de chacun des points de vue. La négociation onusienne a aussi ses grandeurs. Un accord acquis dans ce contexte engage la totalité de la communauté internationale. C'est la force de l'accord de Paris. C'est un accord qui vise la sauvegarde de l'humanité dans toutes ses composantes et qui, pour se faire, propose des méthodes pour une gouvernance mondiale sectorielle.

C'est ainsi que les petits États insulaires ont réussi à se faire entendre. Plus le réchauffement est important et rapide, plus vite vont se poser les questions résultant de la disparition sous les eaux de ces petits États insulaires et notamment de l'accueil de réfugiés, de la possibilité d'assurer la continuité de ces États sur d'autres terres, des indemnités à verser à leurs habitants, voire de procès devant des juridictions internationales. C'est pourquoi, l'accord prévoit de « *limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels,...* » [5]. Pour cela il faudrait « *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,...* » [6].

C'est ainsi également que les mesures qui pourraient être promues, notamment par les États industrialisés, pour réduire les émissions mondiales, voire pour accroître la séquestration du carbone dans les milieux naturels (forêts, zones humides tropicales, etc.), ne doivent pas se faire « *d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire* » [7].

C'est enfin ainsi que, bien au-delà des seuls financements évoqués dès Copenhague pour aider les pays en développement à relever les défis des changements climatiques, il s'agit bien de réorienter toutes les activités humaines, notamment quand elles se traduisent par des flux financiers, pour les rendre « *compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* » [8].

Forger les outils de l'efficacité et de la confiance

Qu'un accord ait été envisagé sur une méthode descendante [9] comme espéré pour Copenhague, ou qu'il soit signé à l'inverse sur une méthode ascendante [10] comme à Paris, les questions de la mesure, du rapportage et de la vérification devaient être traitées. L'accord de Paris y consacre une attention particulière : « *Afin de renforcer la confiance mutuelle et de promouvoir une mise en œuvre efficace, il est créé un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui...* » [11].

Il s'agit rien moins que de conforter et généraliser les instruments permettant d'assurer chacune des Parties à l'Accord et les citoyens de tous les pays de l'effectivité, de l'efficacité et de la comparabilité des actions des autres Parties. Il s'agit pour tous de :

- mesurer les émissions des divers GES par les diverses activités humaines selon des méthodes communes et évaluer les efforts consentis pour aider les pays les plus démunis à s'adapter et à se développer sans émettre de GES ;
- rendre publiques ces mesures et estimations et les mettre en regard des engagements comme des objectifs ;
- vérifier selon des modalités partagées de tous l'exactitude des chiffres ainsi avancés.

Accomplir encore de longs et difficiles travaux

L'accord de Paris a fixé un horizon partagé par toute la communauté internationale. Il oriente la mobilisation. Toutefois, les étapes sont encore nombreuses et certaines seront difficiles. Et il faudra veiller à ne pas perdre des participants en route.

- Après son adoption au terme de la COP-21 le 13 décembre 2015, la signature de l'Accord de Paris le 22 avril 2016 à New-York par 175 chefs d'État et de gouvernement renforce sa crédibilité.
- Toutefois, l'Accord entrera en vigueur une fois acquise la ratification par au moins 55 des parties à la Convention représentant au moins 55 % des émissions mondiales de GES. On connaît les incertitudes pesant sur la ratification américaine, second émetteur.
- Respecter les points d'étapes prévus par l'Accord et par les décisions de la COP-21, notamment :
 - Contribution des COP suivantes en commençant par la COP-22 du 7 au 18 novembre à Marrakech au Maroc, avec pour enjeux l'innovation en matière d'adaptation et d'atténuation aux effets des changements climatiques, et le développement des outils opérationnels dans le cadre du plan Lima-Paris puis Paris-Marrakech.
 - En 2018 organiser un dialogue de facilitation entre les Parties pour faire le point des efforts collectifs déployés [12] ; produire, par le GIEC un rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C [13] ; définir les modalités de comptabilisation des ressources financières fournies et mobilisées par des interventions publiques pour les pays en développement [14].
 - D'ici 2020, fournir pour les Parties une nouvelle NDC [15] et à communiquer leurs stratégies de développement à faible émission de gaz à effet de serre à long terme [16] ; mettre en place une Initiative de renforcement des capacités pour la transparence [17].
 - En 2023, procéder au premier bilan mondial puis tous les cinq ans [18].
- Développer une économie décarbonée en mettant en œuvre la feuille de route du financement d'une économie décarbonée [19] qui s'articule autour de 4 volets :

1. Un signal prix carbone suffisant, notamment avec la sortie des subventions aux énergies fossiles et la mise en place d'un prix minimum croissant de la tonne de CO₂.
 2. La réglementation financière et la mobilisation des acteurs financiers privés, pour accélérer la prise de conscience du risque financier représenté par l'enjeu climatique.
 3. Les banques de développement, incitées par des innovations à financer davantage les projets bas carbone.
 4. Les infrastructures bas carbone et résilientes doivent bénéficier des financements nécessaires pour combler le retard de financement des infrastructures dans le monde.
- Amplifier la mobilisation engagée avec l'Agenda des solutions et notamment celle des collectivités territoriales et des entreprises.

Il reste donc l'essentiel à faire. On le comprend, passer d'un chemin qui, malgré les engagements annoncés par les États pour la COP21, conduit nos enfants à subir un réchauffement d'au moins 3°C à la fin du siècle, à l'objectif de moins de 2°C sera bien une marche exigeante. Pour nous européens, il nous faudra notamment : remplacer les centrales électriques à charbon par des générations bas carbone, réduire la consommation de nos voitures à moins de 2l/100km, remplacer l'avion par des TGV sur les lignes européennes les plus fréquentées, minimiser les usages de la voiture dans les zones périurbaines, réduire l'usage des matériaux très émetteurs de CO₂ pour leur fabrication, investir encore beaucoup dans l'efficacité énergétique des bâtiments, modifier nos consommations alimentaires, et mieux utiliser le bois [20]. Ces chantiers sont enthousiasmants, demandent imagination et innovation et sont, certainement, créateurs d'emplois. **Alors allons-y !**

[1] Les COP, conférences des parties, sont numérotées successivement. La COP-21 s'est tenu à Paris du 29 novembre au 12 décembre 2015.

[2] CCNUCC (UNFCCC en anglais) : convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques est l'une des conventions transversales signées à la suite du Sommet de la Terre à Rio en 1992.

[3] GES : les gaz à effet de serre dispersés dans l'air ont un pouvoir de forçage du réchauffement par capture d'une partie accrue de l'énergie solaire dans les basses couches de l'atmosphère. Ils sont constitués du gaz carbonique (CO₂), du méthane ou gaz naturel (CH₄), du protoxyde d'azote (N₂O) et d'un ensemble d'autre gaz émis en très petite quantité, mais au fort pouvoir de forçage.

[4] GIEC (IPCC en anglais) : le groupe intergouvernemental d'experts sur le climat a été créé en novembre 1988, à la demande du G7, par deux organismes de l'ONU : l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

[5] Accord de Paris, article 2, alinéa a.

[6] Accord de Paris, article 4, 1^{er} paragraphe.

[7] Accord de Paris, article 2, alinéa b.

[8] Accord de Paris, article 2, alinéa c.

[9] Méthode « Top - down » en anglais.

[10] Méthode « Bottom - up » en anglais.

[11] Accord de Paris, article 13, point 1.

[12] Décision 1/CP.21 - 20.

[13] Décision 1/CP.21 - 21.

[14] Décision 1/CP.21 - 58.

[15] NDC : contribution déterminée au niveau national. Les NDC qui n'étaient qu'indicatives avant l'accord de Paris, sont les déclarations établies par chaque État par lesquelles ils indiquent les réductions d'émission de GES auxquelles ils s'engagent et les politiques et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour le faire. Décision 1/CP.21 - 23.

[16] Décision 1/CP.21 - 36.

[17] Décision 1/CP.21 - 74. et 85.

[18] Accord de Paris, article 14, alinéa 2.

[19] Mobiliser les financements pour le climat - une feuille de route pour financer une économie décarbonée - Rapport de la commission Pascal Canfin, Alain Grandjean, juin 2015.

[20] L'ensemble de ces propositions feront prochainement l'objet d'une communication détaillée du Think-Tank *The Shift Project*.