

LE SUCCES DE LA COP21 ?

Paris, le 12 décembre 2015, la COP21 s'est achevée sur un Accord que les protagonistes appelaient de leurs vœux. Passé l'emballement de l'évènement, l'analyse du résultat s'impose.

Entre la satisfaction affichée par les délégués des Nations, les longs applaudissements des observateurs accrédités, les critiques des ONG les plus engagées ou encore l'inquiétude des peuples indigènes, que dire de l'Accord de Paris ? La conférence est-elle un si grand succès ? Du moins, qu'apporte ce nouveau Traité international qui entrera en vigueur en 2020 ?

Commençons par le Préambule de l'Accord de Paris. Aussi loin que nous ayons cherché, les principes d'équité intergénérationnelle, la référence aux droits des générations futures, aux droits humains, aux droits des peuples autochtones, le rôle joué par les forêts, les océans, le concept de la Terre Mère, n'ont jamais été inclus dans un Traité sur le climat. Il s'agit d'un précédent historique, sans aucun doute. En faisant ainsi référence aux droits essentiels pour la justice climatique, le Préambule marque donc une avancée.

Seulement, l'euphorie retombe vite. Le Préambule n'a aucune valeur juridique en droit international. Le corps du texte ne parle de ces droits. Déception !

Alors, il faut chercher ailleurs le caractère triomphant de l'Accord de Paris. Un grand Traité se révèle par le progrès qu'il constitue ou le revirement durable qu'il opère.

La COP21 est une réussite diplomatique certaine. L'Accord approuvé contient des avancées politiques mais il est dépourvu des moyens pour répondre à la crise climatique.

La Présidence française s'est focalisée sur trois sujets : la différenciation (entre pays développés et en développement), l'ambition (objectif de long terme, révision à la hausse, cycle de révision de 5 ans) et la finance.



LE TOURNANT DE LA DIFFERENCIATION

Concernant la différenciation, l'Accord de Paris a les traits d'un grand texte puisqu'il marque la fin d'une vision binaire du monde découpé en blocs NORD - SUD.

Dès 1992 et la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), on a fait la distinction entre les pays industrialisés et les pays en développement, pour deux raisons.

Historiquement, les pays du Nord se sont développés, se sont équipés, se sont enrichis avant les pays du Sud. Pour ce faire, ils ont utilisé plus tôt et en grande quantité des énergies fossiles à l'origine du réchauffement.

En outre, les pays du Nord ont une plus grande capacité à faire face aux effets du changement climatique. Leur engagement doit donc être supérieur dans le combat climatique.

Cette position initiale des négociations climatiques s'est traduite dans le principe cardinal de *"responsabilité commune mais différenciée"*.

Ainsi, le Protocole de Kyoto, 1997, premier Traité contraignant en la matière, avait exclu les pays dits "non-Annexe I" (pays en voie de développement) de tout engagement de réduction. Et jamais la différenciation n'avait été remise en question.

Mais l'émergence économique de certains pays en développement a rendu inadapté la stricte conception de différenciation Nord - Sud. En effet, il n'y a plus de bloc indifférencié chez les pays en développement. Entre 1992 et 2015, des pays qui étaient riches ont décliné et des pays qui étaient pauvres sont devenus riches.

A titre d'illustration, le yuan chinois a fait son entrée le 30 novembre 2015 dans le club VIP des principales monnaies de réserve internationale, par son intégration dans l'unité de compte du Fonds monétaire international (FMI). Signe que la Chine est officiellement avec les riches puissances du Monde. Et puis la Chine est devenue en 2007 le premier émetteur de CO2 dans le monde.

Ainsi, à l'instar de la Chine, des pays jusqu'alors classés dans le bloc "en développement" sont aujourd'hui en position de participer à la lutte contre le changement climatique. Et vu les perspectives de développement des grands émergents, même si les pays développés réduisaient drastiquement leurs émissions, cela ne suffira pas pour lutter contre le réchauffement global.

C'est pourquoi, l'enjeu de la COP21 était d'intégrer cette nouvelle réalité économique, sans oublier l'aspect historique du réchauffement, la "dette" écologique des pays du Nord.

L'Accord (article 2) s'applique conformément au *"principe de responsabilité différenciée et des capacités respectives eu égard aux contextes nationaux différents"*, formulation qui prend donc en compte le niveau de développement de tous les pays.

On retrouve cette nouvelle approche différenciée dans l'article sur l'atténuation des émissions (article 4 de l'Accord), au point 4.4 : *"Les pays en développement devraient continuer d'accroître leurs efforts et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions, eu égard aux contextes nationaux différents"*.

A cet égard, l'Accord de Paris est un tournant.

L'AMBITION AFFICHEE

Cet autre point de la COP21 peut être qualifié de progrès.

En termes d'ambition, l'Accord de Paris vise à limiter la hausse de la température moyenne « ***bien en dessous de 2 °C*** », et « ***poursuivre les efforts pour limiter une hausse des températures à 1,5 °C*** », « ***en reconnaissant que cela réduirait significativement les risques et impacts du changement climatique.*** »

Ce fut le point principal de tensions. Ce compromis est une avancée, longtemps espérée par les pays vulnérables africains ou les petits Etats insulaires. Le fait de l'inscrire noir sur blanc va incontestablement dans le bon sens, car la société civile est désormais en droit d'exiger des chefs d'Etat une obligation de résultat.

L'Arabie Saoudite a fait du forcing pour éliminer la référence à 1,5°C suivi par la Russie et le Koweït. Or, la mention 1,5°C est importante car plusieurs études scientifiques, intégrées à la préparation de la COP21, estiment qu'une température supérieure à 1,5°C est déjà insupportable pour de nombreux pays en développement.

Mais l'ambition paraît impossible à tenir. Comme l'a dit Hans Joachim Schellnhuber, directeur du Potsdam Institute for Climate Impact Research, *"le reste du texte ne rend pas opérationnel l'objectif."*

Pour Laurence Tubiana, représentante spéciale du gouvernement pour la COP21, l'objectif de 1.5°C *"paraît aujourd'hui, dans l'état actuel des techniques, très difficile. Mais à l'échelle du siècle, on ne peut pas préjuger de la profondeur des transformations qui vont se produire"*.

Ainsi, le succès de l'Accord de Paris est moins dans les moyens qu'il propose pour atteindre l'ambition affichée, que dans la dynamique sans précédent qu'il vient de lancer.

LA FAIBLESSE DE L'OBJECTIF DE LONG-TERME

Pour contenir le réchauffement climatique, il faut réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Il y a trois leviers possibles pour les réduire : les économies d'énergie (impossible vu l'explosion démographique dans le monde et accroissement du niveau de vie de tous), le remplacement des ressources fossiles par des sources renouvelables, ainsi que la séquestration du carbone. La séquestration du carbone peut se faire naturellement en préservant l'océan et en plantant des forêts (i.e puits de carbone) ou de manière industrielle, par le captage et le stockage du CO2.

L'Accord de Paris fixe un cap de réduction à long-terme., formulé en deux temps.

Il prévoit d'abord « *un pic des émissions mondiales de gaz à effet de serre dès que possible* ». La mention pic d'émissions *"dès que possible"* est bien mais ne donne aucune mesure concrète à laquelle se raccrocher. La formule est trop floue en l'absence de date. On ne peut contraindre aucun Etat.

Pourtant, l'Union Européenne et les Etats-Unis ont demandé à ce que la réduction des émissions soit chiffrée grâce à des éléments scientifiques. En effet, les spécialistes recommandent une baisse de 40 à 70 % des émissions d'ici 2050, pour parvenir à la neutralité carbone à la fin du siècle. L'Arabie Saoudite a failli faire disparaître la notion *"le plus tôt possible."*

Ensuite, l'Accord prévoit « un équilibre » entre les émissions d'origine anthropique et leur absorption par des puits de carbone (océans, forêts ou, sans que le texte le formule explicitement, enfouissement du CO₂) « dans la seconde moitié du siècle ».

Le terme "équilibre", c'est du langage faible. Il signifie absorber autant de GES qu'on en émet. C'est donc continuer à brûler des combustibles fossiles tout en proposant d'absorber les émissions par compensation des grands puits de carbone (ex : mécanisme REDD+, autorise des acteurs à émettre s'ils compensent en achetant de la forêt - un problème à lui tout seul) et par des projets de géo-ingénierie, technologie d'apprentis sorciers, non encore prouvée.

Non, plus sérieusement, stabiliser le réchauffement bien en dessous de 2°C, voire 1,5°C, implique de s'orienter vers la décarbonation, le zéro émission, d'ici à 2050.

La formulation "d'équilibre au cours de la deuxième moitié du siècle" est donc déconnectée des recommandations scientifiques et de l'ambition affichée.

En outre, l'Accord de Paris rate une occasion de lancer message fort aux entreprises et pays pétroliers. Il n'écrit pas d'en finir avec les énergies fossiles et de propulser massivement les énergies renouvelables. Le terme "énergie fossile" n'apparaît nul part et les "énergies renouvelables", ne sont citées qu'une seule fois (page ?). Le très renommé physicien allemand Hans Joachim Schellnhuber, lors de la conférence scientifique internationale « Common Future » organisée à l'Unesco, il a appelé à faire « implorer » l'industrie des énergies fossiles et les systèmes économiques basés sur leur combustion sans limites.

Au final, l'Accord de Paris prend conscience de l'enjeu mais retarde le passage à l'action.

Cette idée du retard dans le passage à l'action se retrouve sur le point essentiel de la réduction des émissions.

LA FAIBLESSE DES ENGAGEMENTS, NON COMPENSEE PAR LE MECANISME DE REVISION

Pour que les Etats s'engagent à réduire leurs émissions, l'approche "bottom-up" a été choisie. Les Etats ont soumis eux-mêmes des engagements (appelés Contributions prévues déterminées au niveau national, INDC en anglais).

Cette approche, respectant les souverainetés nationales, a favorisé un climat de confiance. Et c'est une réussite dans la mesure où pour la première fois, tous les pays de la Terre - et plus seulement les riches - sont d'accord pour être associés à l'effort de réduction.

L'article 3 de l'Accord dit explicitement qu'il incombe aux Parties de communiquer des contributions "ambitieuses" en vue de réaliser l'objectif des 2°C.

Néanmoins, trois critiques sont formulées.

Les engagements des Etats sont annexés à l'Accord. Ils n'en font pas partie stricto sensu. Etant volontaires, ils n'ont donc aucune valeur contraignante.

Les engagements des Etats sont trop faibles. La décision prise au dernier jour de la COP21 le reconnaît elle-même (point n°17). En l'état, les contributions prévues placent la planète sur une trajectoire d'environ + 3 °C de réchauffement.

C'est pourquoi, le principe d'un cycle de révision à la hausse des engagements nationaux post 2020 a été acté pour combler l'écart entre l'ambition affichée et les engagements de réduction.

Les articles 3 et 4 disent que les contributions revues seront toujours une progression. C'est un point essentiel.

Les contributions seront révisées tous les 5 ans (article 4.9). Une première révision interviendra en 2020 (point n°23 de la décision COP21). La suivante sera donc en 2020.

Ce cycle est tardif et insuffisant.

L'Union européenne, les Etats-Unis, le Brésil et quelque quatre-vingts pays en développement, réunis au sein d'une *Coalition pour une haute ambition*, qui s'est constituée durant la COP, envisageaient de prendre les devants en s'engageant à une première révision avant 2020.

Le point positif du cycle de révision tous les 5 ans, c'est le signal envoyé au monde des affaires et la visibilité pour les marchés.

Enfin, l'article 14 de l'Accord prévoit un bilan mondial des progrès collectifs réalisés avec l'Accord de Paris. Le premier bilan aura lieu en 2023, puis tous les 5 ans.

Au final, on peut dire que le mécanisme de révision est insuffisant (car trop tardif et espacé). Certes, les Etats ont l'obligation de rehausser leurs contributions. Mais l'urgence climatique appelle une riposte drastique. Or, si un Etat se contente de rehausser à minima sa contribution, c'est 5 années de perdues derrière dans la lutte climatique.

Seules consolations, chaque Etat peut unilatéralement s'engager à faire plus "at any time".

De plus, les Etats ont décidé d'organiser un « *dialogue facilitateur* » entre les Parties signataires en 2018 pour faire le point sur les efforts à fournir pour atteindre l'objectif de l'Accord.

Ils ont également invité le Groupe d'Expert International sur le Climat a formulé un rapport spécial en 2018 sur les conséquences d'un réchauffement supérieur à 1.5°C.

Enfin et surtout, il est très intéressant de souligner que les Parties à la COP21 ont décidé (point n°22 de la décision de Paris du 12 décembre 2015) que les contributions nationales d'un pays soumises avant la COP21, peuvent encore être modifiées avant son adhésion à l'Accord de Paris. On peut ainsi imaginer qu'une pression soit exercée sur certains pays peu ambitieux de relever le niveau de leurs contributions nationales sans attendre la première révision en 2023.

LA TRANSPARENCE INNOFENSIVE

Toutes les contributions nationales seront publiées dans un registre public.

Mais les Etats ne veulent que les agences internationales contrôlent leurs résultats et les mesures qu'ils soumettent. Ils ont voulu un outil de contrôle « *non intrusif, non punitif et respectueux de la souveraineté nationale* ».

Les mesures seront donc "domestiques". Seuls les pays engagés sous Kyoto sont contrôlés par un mécanisme dit MRV : monitoring, reporting and verification.

Il est précisé que les Parties "devraient" prendre en compte les méthodes de comptage de la convention, afin d'harmoniser tout le monde.

L'ADAPTATION DELAISSEE, LES PERTES ET DOMMAGES SANS PORTEE

A la COP21, on a beaucoup parlé réduction des émissions avec la question de l'ambition et de l'objectif à long terme mais très peu d'adaptation. Cette partie de la négociation est pourtant pleine d'enjeux pour les populations.

Même si on réduit nos émissions, le changement climatique est en cours et les populations vont devoir s'adapter. Les mesures permettant de limiter leur vulnérabilité touchent tous les domaines : protection des zones littorales menacées de submersion, gestion plus économe des ressources en eau, nouvelles pratiques agricoles et forestières, systèmes d'alerte contre les tempêtes, villes « durables »... Les pays qui ne sont pas jugés responsables du changement climatique, demandent de l'aide pour faire face aux premiers effets. Injustice de la nature, les pays déjà touchés aujourd'hui par le changement climatique sont ceux qui ne l'ont pas provoqué et qui ont peu d'argent ou d'infrastructure pour y faire face.

L'Accord de Paris souligne qu'une partie du fonds vert (les 100 milliards de dollars par an à partir de 2020) doit être consacrée à cette question. Mais la formulation est décevante : les pays les plus pauvres voulaient que 50 % de l'argent soit alloué à l'adaptation et 50 % aux efforts de réduction des émissions. Les pays développés ont obtenu qu'aucun objectif chiffré ne soit écrit noir sur blanc. Un flou qui a fait dire à plusieurs ONG que la voix des plus pauvres n'avait pas été réellement entendue.

Donc, l'état la réduction de la vulnérabilité n'est pas garantie par l'Accord de Paris. Et c'est très grave. Etant donné l'inertie des mécanismes du climat et le réchauffement supplémentaire déjà dans les tuyaux, l'adaptation revêt une importance capitale. L'adaptation pose des questions techniques, sociales, politique, éthique...qui sont très peu prises en compte.

S'agissant de la question des "Pertes et dommages", ils ont été reconnus (article 8) et séparés de l'article sur "l'adaptation". Pour certains pays, il ne s'agit plus de s'adapter mais de réparer des conséquences furieuses et irréversibles (montée des eaux, ouragans, sécheresses). C'est une question de survie pour des Etats. La question "Pertes et dommages" a pris une place croissante dans la négociation climatique. La reconnaissance dans l'article 8 et séparée de la partie "adaptation" est donc une victoire politique pour les pays les moins avancés, les plus vulnérables (Etats insulaires et le G77).

Mais concrètement, il n'est prévu ni compensation ni indemnisation.

FINANCES, PAS DE PLAN APRES 2025

Pas de politiques climatiques sans plans de financements. Et pourtant l'Accord de Paris est très décevant sur ce point essentiel.

Pourquoi essentiel ? Parce qu'une centaine de pays "du Sud" doivent orienter leur développement économique vers les énergies propres plutôt que vers le tout-fossile (pétrole, gaz, charbon), vers la plantation de forêts et le respect des écosystèmes plutôt que la déforestation et la surpêche. Et que pour ce faire, il leur faut de l'argent, qu'ils n'ont pas et que les pays historiquement ou actuellement émetteurs, devraient leur donner au nom de l'équité.

Les financements doivent aussi permettre de réduire la vulnérabilité dans les pays pauvres de secteurs et de ressources vitaux qui en cas de catastrophes, vont créer de l'insécurité et des mouvements de réfugiés.

Or, le texte de Paris se contente de prévoir une éventuelle hausse des montants versés aux pays pauvres, faisant des 100 milliards, promis en 2009, à Copenhague, un simple "*plancher*". Les pays riches pourront relever ce "*plancher*", mais sans obligation.

Une somme de 100 milliards par an entre 2020 et 2025 est donc acquise. Mais La COP21 n'a pas réussi à graver dans le marbre un système dans lequel les pays les plus riches (et peut-être d'autres dans un deuxième temps) s'engageraient tous les cinq ans à mettre la main au portefeuille. Après 2025, que se passe-t-il ?

L'ENTREE EN VIGUEUR ET LE RETRAIT DE L'ACCORD

L'article 21 indique que l'accord sera contraignant pour les pays qui auront ratifié l'accord (21.3). Il n'entrera en vigueur que si 55 pays, représentant au moins 55% des émissions mondiales le ratifient. Ce qui signifie que la Chine et les USA - qui représentent chacun plus ou moins 20% des émissions GES - devront être de la partie. Le changement ne se fera pas sans eux.

L'Accord de Paris sera ouvert à la signature des Etats entre le 22 avril 2016 et 21 avril 2017. Ban Ki-Moon, est chargé d'une cérémonie officielle de haut-niveau le 22 avril 2016.

S'agissant du retrait, l'Etat qui ne veut plus participer peut le faire au plus tôt 3 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord. Une simple lettre suffit. Le retrait prend alors effet un an après.

CONCLUSION

L'Accord de Paris marque une rupture et lance une dynamique dont il faut se saisir.

Le succès de la COP21 réside dans la nouvelle architecture qu'il dessine pour un régime climatique mondial où tous les Etats et tous les acteurs agiront selon leurs moyens et leur responsabilité. L'Accord de Paris donne une direction à la coopération climatique internationale et une capacité des pays à vérifier ensemble, collectivement les progrès vers l'objectif.

Mais la gouvernance du nouveau régime climatique international est molle.

Le contenu de l'Accord est insuffisant pour rester sous la barre des 2°C de réchauffement, a fortiori sous les 1.5°C. Les mécanismes opérationnels sont soit critiquables (compensation, séquestration carbone, REDD+, etc.), soit insuffisants (faiblesses INDCs, pas de vérification par autorité indépendante, révision tardive, etc.), soit absents (tarif carbone, non prise en compte des émissions du transport international, etc.).

A lui seul, l'Accord de Paris ne permet pas de résoudre la crise climatique. A lui seul, l'Accord ne garantit rien. Son avancée politique, certes historique, ne masque pas la somme considérable d'actions encore à entreprendre pour maîtriser, avec équité, le dérèglement climatique.

C'est pourquoi, le succès de l'Accord de Paris devra être analysé dans sa capacité à évoluer et à faire naître des actions concrètes.

Tout l'enjeu sera de renforcer, par tous moyens, l'ambition et l'opérationnalité du régime.

La COP22 (Présidence Maroc, 7-18 novembre 2016) appelle déjà de nombreux efforts pour traduire en acte l'ambition affichée de la COP21. Il faudra renforcer le mécanisme des contributions déterminées, accélérer les actions pré-2020, dynamiser le LPPA, continuer à mobiliser tous les acteurs. Ce sera "*une COP de l'action*".

Le grand test sera la révision des contributions INDCs par les Etats.

Et puis, le défi ne sera certainement pas relevé sans le cumul des actions réalisées en dehors du cadre de la CCNUCC.

Les décisions 134 et 135 de Paris invitent « *la société civile, le secteur privé, les institutions financières, les villes et les autres autorités infranationales* » à jouer un rôle majeur et à amplifier leurs actions pour s'engager dans la voie de la neutralité carbone.

En effet, l'action des villes sera déterminante. 900 Maires étaient présents à la COP21 pour lancer leurs plans climatiques, sans attendre les résultats des COP.

De même, les actions des entreprises et la coopération public/privé est utile. Par exemple, une initiative comme le « *Breakthrough Energy Coalition* », un fonds créé par 28 milliardaires pour faciliter le financement d'entreprises écologiques, n'est pas négligeable.

Enfin, l'Accord de Paris et le processus qu'il lance, ne seront jamais un succès sans la mobilisation de la société civile.

Pour l'illustrer très concrètement, les citoyens peuvent faire pression pour que leur pays relève son objectif de réduction d'émissions. Ils peuvent le faire au moment de la révision des contributions nationales mais aussi, dès l'entrée en vigueur de l'Accord. En effet, les Parties à la COP21 ont décidé (point n°22 de la décision de Paris du 12 décembre 2015 et article 4.11 de l'Accord) que les contributions nationales qu'un pays a déposé avant la COP21 peuvent être modifiées avant son adhésion à l'Accord de Paris.

Autre exemple concret d'engagement de la société civile, la pression judiciaire. On va voir émerger comme aux Pays-Bas, au Pakistan, aux Etats Unis, des actions juridiques menées au nom de l'humanité qui visent à condamner les Etats à prendre les mesures nécessaires pour réduire les émissions.

Un vétéran des COP a dit : "*Nous allons tenir nos gouvernants et les acteurs principaux pour responsables de leurs actions ou de leurs carences pour assurer les droits les plus fondamentaux du peuple et des peuples. Nous allons défier ceux qui refusent de reconnaître les problèmes alimentant cette crise et qui proposent de fausses solutions.*"

Et si les citoyens ne parviennent pas à la fois à amplifier la pression sur les « décideurs » pour aller bien au-delà des engagements non contraignants, et à multiplier les initiatives pionnières pour la décarbonation du monde, le scénario du pire est certain.

Le succès effectif de la COP21 est donc encore sujet à beaucoup de réserves.

On finira par cette phrase d'Edna Molewa, Ministre des Affaires environnementales, Afrique du Sud, parlant au nom du groupe G77 au soir du 12 décembre et résumant le succès de la COP21 :

"Ce soir, j'ai gravi une haute montagne mais je me rends compte qu'il reste beaucoup de sommets. Je ne me reposerai pas trop longtemps après Paris car j'ai encore une longue route."

E.RAFFIN pour NAAT,

Le 18 décembre 2015