

COP21 : Quels résultats pour quel impact ?

Géraud Guibert

Président de La Fabrique Ecologique

Au-delà des réactions à chaud et d'un examen détaillé du texte de l'Accord, cette note de décryptage propose une analyse des grandes caractéristiques et de l'impact possible de la COP21 et de ses résultats.

Si les engagements pris sur les objectifs, la révision des contributions nationales et son calendrier sont décevants, le cadre décidé de transparence et de vérification est plutôt satisfaisant, ce qui constitue un point crucial. L'Accord reste en revanche marqué par la seule dimension technologique de l'action, alors que la lutte contre le changement climatique suppose de s'engager dans une mutation beaucoup plus large.

Le contenu et la portée universelle de l'Accord serviront de point d'appui important à la société civile climatique mondiale pour s'assurer que les bonnes intentions se transforment en acte. C'est un de ses plus grands mérites.

L'Accord sur le climat conclu samedi 12 décembre 2015 à Paris fait l'objet d'appréciations différentes, certains mettant l'accent sur le caractère historique d'un texte approuvé pour la première fois par tous les pays du monde, d'autres pointant les aspects positifs de son contenu, certains insistant au contraire sur ses insuffisances et ses carences, quelques-uns enfin, hostiles dès le départ au processus, considérant que c'est un échec.

De telles différences d'analyse étaient prévisibles, elles sont parfaitement normales, d'autant plus que le texte ne peut pas s'apprécier en dehors de son contexte.

Il était illusoire de penser que la volonté justifiée d'un Accord interétatique universel n'ait pas de conséquences sur son contenu. Comment ne pas rappeler par exemple que les états les plus vulnérables au changement climatique ont des intérêts strictement opposés à ceux qui tirent leur prospérité principalement voire exclusivement des ressources fossiles.

S'agissant d'un processus nécessairement inscrit sur une longue durée et mettant en jeu le cœur même du modèle de développement issu des révolutions industrielles, il est en outre naturel et même indispensable qu'il fasse l'objet de débats ouverts puisqu'il concerne l'ensemble des peuples du monde, y compris dans leur comportement quotidien.

L'analyse de la portée de la COP21 et de ses résultats permet d'avoir une vision claire et objective de ses impacts possibles et attendus et des enjeux futurs. Elle constitue un outil indispensable pour la mobilisation et l'action nationale et internationale à venir.

La grille de lecture de la COP proposée il y a plusieurs semaines par La Fabrique Ecologique et CliMates

L'enquête¹ menée avant la COP21 par La Fabrique Ecologique et l'association CliMates sur l'effet dans une quinzaine de pays du processus des COP sur les décisions publiques a mis en évidence les facteurs donnant au processus multilatéral le plus d'impact possible sur les politiques publiques. En conclusion, la note proposait une grille de lecture des résultats de cette conférence au regard de leur efficacité possible. Au-delà de l'existence pour la première fois d'un Accord universel, qui a en soi une forte capacité d'entraînement, trois critères d'efficacité pour les futures politiques publiques se sont dégagés pour le contenu de l'Accord :

- Un engagement le plus précis possible sur les étapes futures, avec la fixation d'un objectif quantitatif de long terme pour donner des signaux suffisants aux acteurs économiques qu'un monde bas-carbone se dessine,
- Un Accord sur des principes robustes de transparence et de mesures que ce soit pour le mode de calcul des objectifs chiffrés, la méthode d'évaluation des politiques envisagées ou la manière de comptabiliser les flux financiers,
- L'ampleur des dispositions annoncées pour un nouveau modèle de développement, y compris sur l'adaptation.

La note proposait par ailleurs que certains sujets, non directement traités dans l'Accord mais essentiels pour le climat, fassent, à l'occasion de la COP, l'objet d'orientations claires de la part de la communauté internationale, en particulier :

- la réduction de la place des énergies fossiles et donc le problème majeur du prix des matières premières, notamment le charbon et le pétrole ;
- La consolidation et généralisation de la dynamique engagée autour des collectivités locales et des entreprises (développement et rationalisation de l'agenda des solutions, système unifié de transparence et de mesures) ;
- La mise en place d'engagements de réduction des émissions pour la période d'ici 2020, non couverte par l'Accord.

Sur cette base, le bilan de la COP peut s'apprécier à plusieurs niveaux : les caractéristiques de l'Accord, la dynamique permise par la COP21, le texte lui-même.

Un Accord universel mais avec quels engagements ?

a) La forte portée de l'universalité de l'Accord

Pratiquement chaque conférence annuelle des parties (COP) a débouché sur une décision finale, plus ou moins satisfaisante, et permettant de poursuivre les négociations. Il était donc fort probable que la COP21 débouche elle aussi sur un Accord. Il n'était pas en revanche acquis que celui-ci soit juridiquement contraignant, avec une reconnaissance de la réalité du défi climatique et d'un seuil validé par les scientifiques sur le réchauffement à ne pas dépasser.

Un seuil ambitieux de limitation de la hausse des températures a été décidé par tous les pays dans l'Accord de Paris² et ce texte est, de ce point de vue, en effet historique. Sa portée symbolique est forte et constitue un important encouragement à l'action.

L'universalité de l'Accord est une première dans l'histoire des négociations sur le climat. Son existence devrait inciter les Etats à prendre des mesures pour aller dans le sens des objectifs. La COP21 a dans ce domaine déjà produit des résultats puisque plusieurs dispositions nationales conséquentes ont été

¹ « Rendre utile la COP21 De l'international au national : l'impact des négociations climatiques sur l'action publique », note de La Fabrique Ecologique et de l'association CliMates, décembre 2015 : <file:///C:/Users/gguibert/Documents/documentation/politique%20Sarthe/mulsanne/documents%20CM/COP21%20note.pdf>

² Article 3 de l'Accord « *Contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* ».

annoncées à cette occasion (cf. par exemple la Chine ou le Canada pour le marché du carbone). Son impact direct dépendra de la détermination de chaque Etat, chacun devant appliquer volontairement en actes et non plus sur le papier l'engagement national souscrit. Ils devraient cependant y être fortement incités grâce à la pression de la société civile, sous peine de fortement affaiblir leur crédibilité.

b) *La nature des engagements*

La COP21 débouche sur deux documents, une Décision des Parties et un Accord, qui a l'apparence d'un traité sans en avoir le nom. Seul l'Accord nécessite une ratification ou une approbation par chaque Etat, et donc les oblige à faire entrer les dispositions qu'il contient dans leur propre ordre juridique interne.

La contrainte juridique de l'Accord est discutée par les juristes, mais la seule nécessité de le ratifier ou de l'approuver montre qu'elle existe. Elle est cependant fortement nuancée par deux facteurs : l'absence de sanctions, et surtout la nature des dispositions d'application obligatoire qui y figure. Ceux-ci ne portent pas sur le contenu des engagements nationaux décidés par chaque pays, fixé librement, mais sur les objectifs, dont certains sont définis de manière peu directive³, et le processus de révision⁴.

Le plus important est que les pays s'engagent, y compris juridiquement, à inscrire leur action dans un cadre de transparence et de mesures (article 13). L'existence de ce cadre est essentiel, et il est très positif qu'il constitue une obligation de l'Accord, même s'il est prévu que son application soit modulée (cf. infra).

*

L'existence de deux documents, l'Accord et la Décision, a permis aux négociateurs une répartition subtile permettant d'afficher un dispositif ne nécessitant pas a priori une ratification par le congrès américain mais suffisamment engageant pour les Etats touchés par le changement climatique. L'implication des autorités françaises et le talent des négociateurs pour la mise au point de ce dispositif méritent d'être salués.

L'ampleur de la dynamique engagée

Celle-ci est incontestablement une des grandes réussites de la COP21. Le fait de répertorier dans un registre (dénommé Agenda) les différentes solutions a montré l'existence et la portée de la plupart des multiples initiatives prises par les acteurs non-étatiques, qui ne demandent qu'à s'amplifier. L'Accord et surtout la Décision fournissent un cadre rendant possible la poursuite de cette dynamique. Cette dernière, c'est là aussi une première, évoque l'importance des acteurs non-étatiques, invités à renforcer leurs efforts pour réduire leurs émissions, construire de la résilience, abaisser la vulnérabilité, et manifester ces efforts à travers la plateforme de l'agenda des solutions.

Cette reconnaissance doit contribuer à renforcer le rôle des collectivités territoriales et des entités intra-étatiques, en incitant fortement les Etats à discuter avec elles de la mise en œuvre des actions climat, en renforçant leur influence pour obliger les Etats à agir, et en les amenant progressivement à mieux appréhender et mesurer les actions qu'elles mènent.

Il en va de même des différents secteurs économiques. Les entreprises, et, pour la première fois, le secteur financier se sont fortement mobilisés et ont pris des engagements volontaires. Le fait que l'importance de la tarification du carbone soit reconnue dans la Décision et non dans l'Accord est certes regrettable mais ne change pas grand-chose : l'introduction d'une tarification du carbone relève moins d'une décision de l'ONU, que des ensembles régionaux et des organismes chargés de la régulation de l'économie mondiale.

Le bilan reste en revanche à confirmer s'agissant de l'impact direct de la COP sur les citoyens. La négociation internationale sur le climat a pu paraître un événement lointain pour une grande part de la population, préoccupée par des questions portant plus directement sur leurs principales préoccupations quotidiennes (ex : chômage, sécurité). La lutte contre le réchauffement climatique, pourtant considérée par une grande majorité comme un sujet essentiel et non suffisamment pris en compte, garde encore trop

³ Par exemple à l'Article 4 « *cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais* ».

⁴ Révision tous les 5 ans avec une progression par rapport à celle antérieure.

souvent une image de contrainte supplémentaire décidée d'en haut plutôt que de nouvelles opportunités améliorant la vie quotidienne.

Le contenu précis de l'Accord et de la Décision et leur impact prévisible

Il est d'abord important que des principes comme la justice climatique, l'élimination de la pauvreté, les droits de l'homme, des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, l'égalité des sexes et la responsabilité commune mais différenciée des différents Etats dans la question climatique soient précisément énumérés, même s'ils ne sont pas formellement contraignants puisqu'ils figurent dans le préambule de l'Accord.

a) *Les objectifs à long terme et la révision des engagements nationaux*

Les objectifs d'accroissement de température sont marqués par la référence ambitieuse à 1,5 degré. La communauté scientifique considère certes qu'un tel seuil est irréaliste et ne pourra pas être atteint, mais cette référence manifeste une ambition qui ne peut avoir qu'un impact positif.

S'agissant des émissions de gaz à effet de serre, les pays ne s'engagent en revanche qu'à un plafonnement mondial dans les meilleurs délais et à opérer des réductions rapidement par la suite. Il est certes précisé que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement et que l'objectif est de parvenir à un équilibre entre les émissions et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle. Mais l'absence d'objectif chiffré d'émissions de gaz à effet de serre est un point non satisfaisant de l'Accord.

Le total des engagements nationaux actuels ne limite l'accroissement de température qu'à trois degrés. La révision des contributions nationales serait ainsi indispensable dès aujourd'hui. L'Accord prévoit qu'elle aura lieu tous les 5 ans, soit pour la première fois en 2025 pour un Accord entrant en vigueur en 2020. Un premier bilan mondial des émissions aura toutefois lieu en 2023 pour faire le point sur la trajectoire. La Décision indique par ailleurs que sera organisé en 2018 un dialogue pour faire le point des efforts déployés en vue d'atteindre l'objectif à long terme. S'agissant de la méthode des contributions nationales, la fixation en chiffres absolus d'objectifs de réduction des émissions n'est mentionnée qu'au conditionnel pour les pays développés, comme pour les pays en voie de développement.

L'ensemble de ces dispositions est au total décevant car il ne clarifie pas suffisamment la trajectoire souhaitable. Si, comme il est prévisible, les prochains rapports du GIEC montrent que l'action est insuffisante, une pression forte devra être exercée par la société civile pour diminuer les délais et préciser les trajectoires souhaitables.

b) *Le dispositif de transparence et de mesure*

L'article 13 de l'Accord établit un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui notamment financier fourni et reçu par chaque pays. Il est assorti d'une certaine flexibilité pour les pays en développement tenant compte des capacités différentes des pays. Il doit être mis en œuvre d'une façon « *ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive* ».

Chaque pays doit fournir régulièrement un rapport d'inventaires des émissions et les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis dans la réalisation des contributions nationales. Les pays sont simplement encouragés à donner des informations sur les impacts du changement climatique et sur l'adaptation. Ces informations seront soumises à un examen technique par des experts, permettant d'aider à définir les besoins en la matière de renforcement des capacités en voie de développement.

La Décision précise que dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 13, il est fait preuve de flexibilité pour les pays en développement, notamment en ce qui concerne le champ, la fréquence et le niveau de détail de notification et dans l'étendue de la révision. Les informations devront être présentées au moins tous les deux ans, excepté pour les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

S'agissant des ressources financières, il est demandé à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de la CCNUCC (SBSTA) d'élaborer des modalités de comptabilisation fournies et mobilisées au travers d'interventions publiques. Des directives sur les contributions nationales sont enfin prévues,

afin de pouvoir les comparer, alors qu'aujourd'hui ce n'est pas le cas. Ces textes pourront inclure un point ou une année de référence et la méthode pour éviter le double comptage des émissions.

Il est important que la mise en place de ce dispositif s'effectue effectivement et rapidement. C'est un point clé pour la confiance entre les pays et le processus de réévaluation des contributions.

c) *Des ambiguïtés sur les financements*

L'Accord reconnaît la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, et d'y remédier mais la Décision précise que l'article 8 de l'Accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation.

S'agissant des financements, Les pays développés s'engagent en outre (article 9) à fournir des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement, qui devront être en progression par rapport aux efforts antérieurs et parvenir à un équilibre entre l'adaptation et l'atténuation. Les autres pays pouvant fournir ce type d'appui à titre volontaire.

L'objectif chiffré (niveau plancher de 100 milliards de dollars par an par les pays développés) ne figure pas dans l'Accord mais dans la Décision. Sa portée ne pouvait en outre qu'être incertaine compte tenu de l'absence d'une méthode admise par tous pour définir le contenu de cette enveloppe financière, ce qui devrait être corrigé dans les années à venir (cf. supra sur le dispositif de transparence et de mesure). Il garde cependant une grande importance politique et sa mise en œuvre sera surveillée de près par les pays concernés.

L'important sera de s'assurer année après année que cet engagement et les annonces faites par les différents pays contributeurs soient respectés.

d) *Les dispositions pour un nouveau modèle de développement*

L'adaptation est reconnue comme un problème mondial qui se pose à tous, ce qui est positif. Les pays établissent un objectif mondial en la matière consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements.

Il reste qu'au-delà d'un chapitre assez vague sur les nécessaires transferts de technologie, la nécessaire émergence d'un nouveau mode de développement et de ses caractéristiques apparaît bien peu, y compris dans les contributions nationales. La sobriété énergétique, les énergies renouvelables (mentionnées seulement au détour du texte), le choix des infrastructures, la nouvelle économie écologique, l'alimentation saine, les transports terrestres aériens et maritimes ne sont pratiquement pas évoqués.

Tout se passe comme si la seule chose qui comptait est un basculement technologique des énergies fossiles vers les procédés propres, ce qui est loin de résumer l'ensemble des caractéristiques des mutations qui nous attendent. C'est dans ce domaine une occasion manquée.

Les questions non intégrées dans l'Accord

Trois questions majeures ne sont pratiquement pas traitées ou évoquées, pour différentes raisons, alors qu'elles sont cruciales :

- L'avant-2020, pourtant extrêmement important puisqu'il conditionne la suite, est seulement présent dans la Décision. Celle-ci se limite à décider que les efforts d'atténuation soient portés au plus haut niveau possible avant 2020 et de demander aux Etats qui ne l'ont pas fait de prendre et mettre en œuvre un engagement d'atténuation,

- La taxe sur les transactions financières est indispensable pour alimenter les nécessaires flux financiers en direction du sud. Certains pays européens en ont bien tracé les grandes lignes, mais sans l'adopter dans les détails, ce qui reporte la décision,

- La trajectoire à adopter en matière de réduction de l'utilisation des énergies fossiles et son corollaire, l'évolution de leur prix, est essentielle. Les dispositions restent à prendre pour donner dans ces domaines

de bons signaux économiques à court terme aux acteurs, entreprises et ménages, que ce soit par une action coordonnée de rééquilibrage des prix des énergies fossiles eux-mêmes, de prix du carbone, de suppression de subventions ou de fiscalité. La situation actuelle de prix très bas des hydrocarbures constitue un lourd handicap, rarement évoqué, sur les politiques climatiques.

Ces deux derniers sujets sont généralement abordés de manière opérationnelle dans d'autres enceintes que l'ONU, mais auraient pu être traités d'une manière ou d'une autre dans ou en marge de la COP21, ce qui n'a pas été le cas.

*

L'Accord de Paris, malgré ses nombreuses imperfections, est positif, mais doit être considéré comme un point de départ et d'appui. Tout reste aujourd'hui à faire. Il est essentiel de poursuivre et amplifier la dynamique prometteuse engagée.

De ce point de vue, notre pays, comme beaucoup d'autres, doit entreprendre, poursuivre et engager d'importantes réformes, innovantes et fortes⁵, et surtout ne pas perdre de vue, dans toutes les décisions, cet impératif majeur de l'action contre le changement climatique.

Pour la réussite du processus, beaucoup reposera sur la société civile climatique mondiale, dont la montée en puissance et la force sont devenus incontestables, s'obligeant et obligeant les autorités publiques à agir.

⁵ La Fabrique Ecologique, dans ses différents travaux, donne de multiples exemples de ces réformes, dont certaines sont récapitulées dans l'ouvrage « Pourquoi attendre ? Innover pour le climat » publié aux Editions Rue de l'échiquier. Elle continuera à le faire dans les mois à venir.