

La Conférence de Paris sur le Climat - COP 21 (22 décembre 2015)

La Conférence de Paris sur le Climat (COP 21) s'est achevée le 12 décembre par un succès qu'il faut saluer; après le retentissant échec de celle de Copenhague (2009) et la très maigre réussite du Protocole de Kyoto c'est un point tout à fait remarquable à mettre à l'actif de la France à la fois hôtesse et présidente de la conférence.

Pour tenter d'arriver à un consensus l'Agence (ccnucc) de l'ONU en charge de cette Convention sur les changements climatiques a complètement repris le travail ces 5 dernières années avec une approche complètement nouvelle : au lieu de chercher un cadre d'objectifs contraignant censés permettre de ne pas dépasser une hausse moyenne de température de 2°C en 2100, comme convenu à Copenhague, la nouvelle démarche de l'ONU a consisté à demander à chacun des 196 pays les objectifs qu'ils pouvaient envisager pour eux-mêmes (démarche de déclaration des INDC*s). Presque tous les pays ont accepté de jouer le jeu, même si certains n'ont remis leur copie que très tardivement. Faisant la synthèse de toutes les réponses, ce qui n'était guère facile compte tenu des objectifs extrêmement disparates et peu cohérents des différentes contributions reçues, l'ONU a établi que, loin de respecter la cible des 2°C, la trajectoire conduisait à près de 3°C.

Par ailleurs la promesse enregistrée aussi à Copenhague par les pays en voie de développement selon laquelle les pays développés leur fourniraient chaque année, à partir de 2020, 100 Milliards de \$ pour leur permettre de lutter contre les effets des changements climatiques était loin d'être assurée : ce contexte conduisait les pays émergents à exclure toute perspective d'un accord à Paris.

La conjugaison de ces deux points explique sans doute que, dans les mois qui ont précédé la COP 21, la France ait développé une campagne de dramatisation quelque peu théâtrale et une chasse aux '*anti-réchauffistes*' assez surprenante tant ces derniers étaient peu audibles et mal organisés. C'est pourtant un fait que depuis Copenhague l'ambiance a complètement changé; les mentalités ont évolué : la société civile, les sociétés privées les très grandes comme de plus petites entreprises, des corps intermédiaires (régions ou métropoles par exemple) – c'est-à-dire les ONG – ont compris qu'ils devaient s'impliquer, que les Etats ne pouvaient pas tout faire et que l'ONU n'était qu'un aiguillon battant la mesure. Néanmoins, pour l'homme de la rue, notamment en France, les préoccupations restent cependant basiques : le chômage, la crise économique, le manque de croissance en bref un besoin de sécurité économique auquel s'ajoute désormais un besoin de sécurité tout court. Alors sauver le climat, sauver l'humanité ou sauver la planète, pensez-donc !...pour les plus avertis, cela sera sans doute encore de nouvelles taxes et peut-être moins de confort individuel.

Le but affiché de la Conférence était clair, chacun a pu l'entendre décliné dans presque toutes les langues : obtenir un accord universel, ambitieux, juridiquement contraignant, équilibré, juste, durable, dynamique et différencié, certains pays étant riches et développés – sous-entendu responsables – alors qu'à l'opposé d'autres plus pauvres, encore en développement, sont plus exposés et se présentent en victimes.

Universel, ambitieux,... : c'est-à-dire à même de prévenir une hausse des températures excessive, limiter l'ampleur des changements inévitables et les rendre pour tous aussi supportables que possible. Vaste programme !

***Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)**

Pour atteindre un tel objectif dans une négociation à 196 Etats il fallait bien sûr amener les participants à faire des compromis, beaucoup de concessions. Le président de la COP 21, à juste raison, a souligné à plusieurs reprises que *si chacun exigeait 100% de satisfaction cela n'aboutirait en réalité qu'à 0%*.

Le dérèglement climatique est largement la résultante de la consommation d'énergie issue des combustibles fossiles, mais est dû aussi aux transports, aux modes de vie individuels, à la surconsommation, à la surpopulation,...Mais l'accord ne parle de rien de tout cela. Foin de détails, l'accord convenu est global et général :

- Tout faire pour contenir la hausse des températures bien en-deçà de 2° et s'efforcer de limiter cette augmentation à 1,5°.
- Faire de la limitation des émissions de gaz à effet de serre l'affaire de tous, les pays s'efforceront d'atteindre le pic de leurs émissions aussi vite que possible (sic) et qu'à partir de 2050 il faut tendre rapidement (re-sic) vers une neutralité carbone (compenser les émissions grâce à des *puits de carbone* ou autres *aspirateurs* ou enfin par la *séquestration* des émissions).
- Révision, à la hausse, tous les 5 ans, des engagements volontaires d'objectifs (les INDCs de 2015 de simples déclarations devenant au passage des engagements). La 1^{ère} révision interviendra en 2025 (2020 pour les Etats-Unis et l'Union Européenne).
- Confirmation du financement du soutien financier aux émergents avec, à partir de 2025, une possible révision du plancher de 100 milliards \$ ainsi qu'un possible élargissement du panel des contributeurs (la distinction entre pays développés et pays émergents fixée dans le Protocole de Kyoto en 1998 d'ores et déjà obsolète est maintenue dans l'accord mais il est permis d'espérer sa révision en 2025). Les contributions volontaires sont d'ores les bienvenues, celles de la Chine dès 2020 est assurée.
- Confirmation de la prise en compte des pertes et dommages dans les pays les plus exposés pour l'attribution des droits à financement sans ouverture pour autant d'un quelconque droit à dédommagement par les pays développés.
- Chaque pays doit écrire, dans les formes juridiques les plus adaptées à sa propre situation, les dispositions de l'accord de Paris (loi, décret, réglementation).

Voilà pour l'essentiel : c'est vrai tous les points qui précèdent sont très ambitieux et très importants, même peut-être (pour ne pas dire sans doute) inaccessible pour ce qui est du 1,5°. Ce 1,5°, adopté en toute fin de négociation, a permis d'obtenir l'accord d'un grand nombre de pays exposés et a permis au plus riches de ne pas être très précis sur les moyens. Tout ceci n'est pas maigre d'autant que jamais l'ONU n'est parvenue à un accord universel – unanime des 196 pays – applaudi, qui plus est, par tous les participants à la conférence. Du jamais vu, un grand bravo à la diplomatie française qui a été saluée par tous. A noter que la présidence française a été remarquablement soutenue par plusieurs chefs d'Etat : Barack Obama, Xi Jinping, Narendra Modi, Dilma Rousseff ou Jacob Zuma qui se sont personnellement impliqués, avant et pendant la conférence.

Comme on le voit la musique est douce et belle, mais pour les paroles on devra attendre car il reste à les écrire. Implicitement il faut sur ce siècle arriver à se passer des énergies fossiles sans dire encore par quoi les remplacer. Il y aura d'autres COP mais un élan dans la bonne direction a été clairement donné qu'il faudra accompagner pour que l'impulsion initiale

soit maintenue avec le tempo voulu : prochaine étape signature officielle de l'Accord de Paris en grande pompe à New York le 22 avril 2016 ouvrant le processus de ratification.

Des compromis il y en a eu, qu'on en juge :

- Il faut drastiquement réduire les émissions de CO₂ mais il ne faut pas déplaire à l'Arabie Saoudite ou aux Emirats, on ne parle donc pas de pétrole, ni de gaz (il est tellement moins polluant et tellement pratique).
- Pas question de bannir le charbon, l'Inde qui a peu de ressources et compte sur lui pour assurer sa croissance ne l'aurait pas toléré. On imagine que ce n'est pas fait pour déplaire à la Pologne ! La séquestration du carbone qui semble si difficile à mettre au point, si coûteuse et qui déplaît à tant d'écologistes figure explicitement parmi les moyens pour atteindre la neutralité carbone.
- On ne trouve dans l'accord nulle apologie du nucléaire ou des renouvelables.
- Pas question de bannir le nucléaire sur lequel comptent la Chine, les USA, l'Inde et d'autres (mais pas la France, transition énergétique oblige) pour atteindre les fameux INDCs; pas question non plus de l'encourager, l'Allemagne ne l'aurait pas voulu ! Il est amusant de noter que beaucoup de gens s'exprimant en anglais parlant de *clean energy* se voyaient traduits en français par *énergies renouvelables*, un contresens car pour les anglicistes *la clean energy (soit énergie propre)* comprend l'énergie nucléaire alors que les *énergies renouvelables* excluent celle-ci.
- Pas la peine, non plus, de mentionner les énergies renouvelables comme une panacée universelle, celles-ci sont toutefois mentionnées pour l'Afrique ensoleillée et dépourvue de grand réseau de distribution d'électricité. Un tel contexte est courant en Afrique et, pour une utilisation locale, l'énergie solaire est particulièrement attrayante et efficace dès aujourd'hui.
- L'hydraulique pas plus que la biomasse ne sont citées.
- Au total, aucune énergie bas carbone n'est exclue mais aucune n'est favorisée dans l'Accord et c'est heureux car toutes seront nécessaires et, à plusieurs occasions l'accent est mis sur la nécessaire recherche de l'efficacité énergétique.
- Au diable la Taxe Carbone – un instant envisagée – et qui serait pourtant un excellent moyen pour inciter à réduire les émissions et pour contribuer à financer les 100 milliards \$ mais qui pourrait pénaliser la croissance de certains grands pays. L'Europe pourra toujours essayer de bricoler sa taxe dans son coin !
- Les transports nécessitent beaucoup d'énergie, le plus souvent d'origine fossile mais pas question de contraindre le transport aérien ou le transport maritime, ils représentent si peu de choses (5%). Du reste il semble bien que la profession du transport aérien soit en voie de fixer sa réglementation.

Il reste donc encore beaucoup de pain sur la planche, espérons que, contrairement à la COP21, les futures COP n'hésiteront pas à aborder sérieusement les aspects techniques liés aux différentes options.

Accord juridiquement contraignant vous a-t-on dit avant la négociation, vous a-t-on redit après. On a oublié de vous dire que le texte présenté en clôture de la conférence est constitué de deux parties :

- (a) les conclusions de l'accord (décisions, propositions, demandes, invitations, recommandations) qui s'adressent aux parties à la Conférence, à l'ONU à son agence chargée du suivi, et aux responsables des futures COP et qui – bien que formellement acceptées – ne sont pas juridiquement contraignantes ; et

(b) l'annexe qui constitue l'Accord proprement dit et est juridiquement contraignant au sens du droit international de l'environnement... encore que l'ONU qui gèrera l'accord n'a pas en soi le pouvoir de sanctionner telle ou telle partie défaillante ou en retard, ...elle a le devoir de rendre compte devant la communauté internationale mais pas de prendre des sanctions. Le Protocole de Kyoto comportait des sanctions mais elles n'ont jamais été appliquées ; du reste elles étaient inapplicables car les parties dénonçaient l'accord avant de devenir défaillantes.

L'accord ne comporte par ailleurs aucun dispositif de contrôle direct ou indirect des émissions ou du respect des INDCs, point essentiel que les grands pollueurs n'étaient pas prêts à accepter. On peut bien sûr imaginer que dans quelques temps l'ONU disposera d'outils (satellites) pour apprécier les émissions, on peut aussi imaginer la mise au point de procédures d'évaluation communes dont l'application donnerait lieu à audits. Le temps viendra, mais pour l'instant on en reste aux évaluations indirectes. Gageons que la Chine résistera jusqu'au jour où elle sera devenue vertueuse (2025 ou 30). En attendant les objectifs volontaires déclaratifs de 2015 deviendront en 2016 des engagements devant être revus à la hausse périodiquement : sur quelle base objective cela pourra-t-il être apprécié ?

La prochaine COP devra se pencher rapidement sur ce sujet. Il y aura là à l'évidence un moment de vérité et de suspens car les révisions périodiques risquent d'être douloureuses pour certains. Les INDCs, sans être juridiquement contraignantes devant un tribunal international qui n'existe pas mais dont certains rêvent, deviendront une épée de Damoclès quand un pays pris '*en infraction*' se verra exposé à l'opprobre de ses pairs. La pression collective, sociale, et peut-être morale, ne manquera pas alors de s'exercer à leur rencontre mieux sans doute que des sanctions au sens propre. Il faut craindre que certains Etats ne s'aperçoivent un jour qu'ils se sont engagés imprudemment dans une seringue allant se rétrécissant alors qu'ils ont sous-estimé la difficulté des efforts à réaliser ou pire qu'ils aient masqué le niveau réel de leur entrée dans le système, par erreur ou par tromperie. Toute une gouvernance reste donc à créer.

La planète, l'humanité ne sont à l'évidence pas encore sauvées. Un tournant a été pris, un grand pas dans la bonne direction a été fait. Si ceux-ci ne conduisent pas encore à la terre promise comme certains l'espéraient cette conférence marque peut-être une prise de conscience au niveau planétaire. Les choses vont lentement : Rio c'était en 1992, Kyoto en 1998, Copenhague en 2009, Paris en 2012, beaucoup s'en lamentent et regrettent que le processus de révision des INDCs donne autant de temps au temps. Le temps perdu ne se rattrapera pas, or il y a urgence et le retard s'avèrera coûteux.

S'il nous est permis de rêver, espérons que ce premier accord réellement universel, conclu à Paris le 12 décembre 2015, soit vu comme la toute première manifestation de la communauté internationale dont on entend parler depuis des décennies sans l'avoir jamais vue à l'œuvre.

Bernard Lenail