



HAL
open science

La COP 21, point d'inflexion de la politique climatique

Catherine Aubertin

► **To cite this version:**

Catherine Aubertin. La COP 21, point d'inflexion de la politique climatique. La science au présent 2017 : une année d'actualité scientifique et technique, Encyclopaedia Universalis, pp.71-77, 2017, ISBN 978-2-85229-427-1. hal-04568757

HAL Id: hal-04568757

<https://hal.science/hal-04568757>

Submitted on 5 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Catherine AUBERTIN

La conférence de Paris, 21^{ème} conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ou COP21 (pour Conference of Parties), s'est tenue au parc des expositions de Paris-Le Bourget du 30 novembre au 12 décembre 2015. Un texte d'accord universel a finalement été adopté par l'ensemble des 195 États de cette convention. Un nouveau cycle de négociations internationales sur le climat s'est alors ouvert. Celui-ci repose sur les contributions de tous les États selon leurs capacités, rompant avec un système multilatéral répartissant des droits d'émission de gaz à effet de serre à négocier sur un marché international. La question climatique est ainsi intégrée dans les stratégies nationales, aussi bien dans les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre que dans les efforts d'adaptation aux conséquences du réchauffement climatique, c'est-à-dire dans les choix de développement avec leurs dimensions politique, économique et sociale. La réussite de l'accord se mesurera aux possibilités d'augmenter les objectifs nationaux de réduction des émissions, actuellement largement insuffisants pour rester en-dessous du seuil de réchauffement de la planète de 2°C, et aux financements qui seront débloqués pour les atteindre.

1. Le cadrage de la question climatique remis en cause

La question climatique a d'abord été traitée comme une question de pollution. L'accumulation de gaz à effet de serre (GES) issue des activités humaines est jugée responsable du réchauffement de la planète. L'article 2 de la convention signée à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 évoque cet « objectif ultime » fondé sur les connaissances scientifiques : "stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique." Un accord multilatéral sous l'égide des Nations unies devait fixer un plafond souhaitable d'émissions de GES, exprimé en équivalent de dioxyde de carbone (CO₂), afin de partager le fardeau entre pays développés, responsables historiques des émissions. Les politiques d'atténuation, c'est-à-dire les mesures visant à réduire les émissions de CO₂, devaient être réalisées à moindre coût par la création d'un marché mondial du carbone.

Le principe des "responsabilités communes mais différenciées" de la déclaration de Rio de 1992 et la faiblesse de leurs émissions avaient dispensé d'efforts les pays en développement dans le protocole de Kyoto de 1997, accord international signé à Kyoto lors de la COP 3. Les négociations sur le climat resteront marquées par ce partage du monde, et c'est ce conflit géopolitique qui fera bouger le cadrage de la question climatique.

Les thèmes de l'adaptation aux impacts du changement climatique et de l'équité, fortement politiques, apparaissent tardivement dans les négociations, lors de la COP de Bali de 2007. Ils rompent avec l'approche scientifique et technique fondée sur la seule atténuation et renouvellent les contours de l'aide au développement. Il ne s'agit plus simplement de réduire les émissions, c'est-à-dire de s'attaquer aux causes du réchauffement climatique, mais aussi de permettre aux pays de répondre aux conséquences de ce réchauffement, de s'y adapter. Ces conséquences étant plus dramatiques pour les pays les plus pauvres, la notion d'équité est mise en avant, appelant les États les plus riches à financer les politiques d'atténuation et d'adaptation des plus pauvres. Ce qui fut perçu comme un échec à Copenhague (COP15, 2009) marque le refus des pays en développement, dont certains grands émetteurs (fig. 2 et 3), de se faire dicter leurs politiques nationales par une instance multilatérale. Ils rejettent une prolongation du protocole de Kyoto qui les concernerait après 2012 et proposent des contributions de lutte contre le changement climatique engageant chaque État. Ils se rallient cependant à l'objectif commun de limiter le réchauffement à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels, sans doute sous la promesse d'un financement à hauteur de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 pour couvrir leurs coûts d'atténuation et d'adaptation.

Puis, les COP s'enchaînent et à l'ouverture de la COP21, tout est en place pour que les décisions imposées par le secrétariat de la convention, du sommet vers la base, sur le partage équitable du fardeau deviennent des négociations menées par les États, de la base au sommet, sur l'accès équitable à un développement bas carbone (réduisant la consommation de charbon et de pétrole, et limitant ainsi les émissions de GES). Un changement important est donc intervenu dans la prise de décision, en passant d'un système centralisé (démarche dite descendante) à celui d'une coopération entre les États (démarche dite ascendante).

2. Les avancées de la Conférence de Paris

La conférence de Paris a rassemblé au Bourget plus de 150 chefs d'État et de gouvernement et 20 000 délégués, malgré l'état d'urgence appliqué sur le territoire français à la suite des attentats du 13 novembre 2015. L'espace Générations climat, ouvert à la société civile, a accueilli plus de 40 000 visiteurs.

Photo 1

Les commentaires dans les médias au sujet de cette conférence ont privilégié l'accord de Paris, présenté comme un succès de la diplomatie française dans un contexte de recomposition des équilibres Nord-Sud, bien qu'il ne constitue qu'une des avancées de la conférence avec les contributions nationales et l'agenda des solutions.

2.1. L'accord de Paris : le meilleur possible

Photo 2

L'accord de Paris, issu de ces journées de négociations, devait être "universel, ambitieux et contraignant". Approuvé à l'unanimité des 196 parties, il peut être qualifié d'universel et relégitime le cadre multilatéral des Nations unies. Il illustre l'évolution des modèles de développement, validée par les États trois mois plus tôt, avec l'Agenda 2030 du développement durable et ses dix-sept objectifs de développement durable (ODD).

L'ambition collective à long terme est de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C, voire 1,5°C, de renforcer les capacités d'adaptation tout en promouvant un développement à faible émission de GES et de rendre les flux financiers compatibles avec ces objectifs (art. 2). Les 100 milliards de dollars du Fonds vert, destinés à aider les pays en développement, ne sont pas cités dans l'accord, mais simplement mentionnés dans le projet de décision qui le précède. Le seuil de 2°C y constitue le seul objectif chiffré de cet accord, mais sans mention du volume de réduction de GES qu'il impliquerait. Le plafonnement des émissions doit se faire "dans les meilleurs délais". La neutralité carbone, équilibre entre les émissions dues aux activités humaines et les absorptions de GES, est prévue pour la deuxième moitié du siècle (art. 4), présupposant un apport de moyens technologiques et des arrangements institutionnels.

Aucune réforme structurelle n'est présentée dans cet accord. On ne traite pas des causes des émissions et du mode de croissance fondé sur les énergies fossiles malgré le consensus du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) qui lie le seuil de 2°C à l'abandon de 90 % des réserves de combustibles fossiles. L'accord évite aussi d'évoquer les énergies renouvelables, le prix du carbone, les traités de libre échange qui ne reconnaissent pas les normes environnementales. On y trouve cependant mention de l'équité et de la justice climatique. L'adaptation aux conséquences du changement climatique, incluant le droit au développement et à son financement, y est présentée pour la première fois à égalité avec l'atténuation des émissions de GES.

Pour obtenir l'unanimité pour cet accord de Paris, il a fallu renoncer à toute contrainte qui aurait été comprise comme contraire à la souveraineté des États. Un système souple de promesse et vérification (*pledge and review*) remplace les obligations de partage du fardeau. Les États s'accordent sur des systèmes de mesures, rapports et vérification (MRV) permettant d'évaluer et de comparer les

résultats, assurant ainsi la transparence des actions. Il n'y a plus alors de possibilité de jouer au passager clandestin ou au moins disant.

2.2. Les contributions déterminées au niveau national

Lors de la COP 20, qui s'était tenue à Lima (Pérou) en décembre 2014, il avait été décidé que les États signataires transmettraient, avant la conférence de Paris, leurs engagements de réduction d'émissions de GES afin de limiter le réchauffement de la planète. Ces contributions, encore appelées INDC (Intended nationally determined contribution), représentent les efforts nationaux de lutte contre le changement climatique. Les arbitrages politiques relèvent de l'échelle nationale et ne pourront pas être imposés par un système multilatéral. 162 contributions, représentant 190 parties à la convention, dont l'Union européenne pour ses 28 membres, avaient été déposées en mai 2016, signe du succès de cet exercice.

La contribution, très libre dans sa forme, permet à chaque pays de présenter sa stratégie en un court document. On peut décrypter les « personnalités » des pays, en montrant comment est anticipée l'adhésion de leurs sociétés aux transformations attendues, leur situation économique et leur marge de manoeuvre en termes de potentiel énergétique et technologique, d'infrastructures, de dynamique démographique, d'enjeux territoriaux et de développement (lutte contre les inégalités et la pauvreté, politiques agricoles, urbaines, de santé). Les actions d'atténuation, plus techniques, sont présentées au même niveau que celles d'adaptation, locales et plus sociales.

Ces contributions sont fondées sur trois principes.

- La différenciation : le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives eu égard aux contextes nationaux différents est réaffirmé dans une démarche ascendante, de la base vers le sommet, tout comme est affirmé le droit au développement et à son corollaire, l'aide financière internationale.
- L'ambition : les contributions ont vocation à dépasser les prévisions actuelles des États à l'horizon 2020. Un mécanisme sera mis en place pour renforcer l'ambition collective. Tous les cinq ans, il sera procédé à un bilan des efforts nationaux au regard de l'état des connaissances scientifiques. Les révisions à la baisse ne seront pas possibles.
- La transparence : les contributions sont publiées dès leur réception sur le site de la convention. La publicité des objectifs et des réalisations est censée constituer une incitation forte auprès des États soucieux de leur réputation (*name and shame*), garantir l'efficacité de l'accord et renforcer la confiance.

Cependant, la somme de toutes ces contributions nationales visant à réduire les émissions de GES implique une augmentation de température de 3,5°C, et ce sous réserve de la disponibilité des fonds pour soutenir les stratégies d'atténuation et d'adaptation. Ces engagements sont donc encore loin d'être suffisants et loin de l'objectif fixé par cette COP 21 de maintenir le réchauffement climatique nettement en dessous de 2°C d'ici à 2100, en renforçant les efforts pour atteindre la cible de 1,5°C.

2.3. L'agenda des solutions

Le temps de l'alerte est passé. L'urgence climatique et la prise de conscience d'un monde aux ressources finies imposent désormais d'agir et de trouver des solutions, d'où les divers événements présentés à la Galerie des solutions au Bourget et à l'exposition Solutions COP21 au Grand Palais.

L'agenda des solutions appelle à une action mondiale pour des sociétés sobres en carbone et résilientes. Il permet aux acteurs non étatiques -entreprises, investisseurs, villes, régions, voire particuliers- de partager leurs engagements pour le climat via une plateforme (NAZCA Climate Action) de diffusion des résultats de leurs initiatives technologiques, financières ou sociales. Ainsi, la lutte contre le réchauffement est l'affaire de tous et ne doit pas dépendre uniquement des choix gouvernementaux et des décisions politiques.

L'éventail des solutions va de la haute technologie (énergie nucléaire, géo-ingénierie et captation de carbone, biotechnologies et OGM, agrocarburants, marchés de crédits carbone...) à des formes d'organisation sociale (agroécologie, coopératives, relocalisation de la production, transports publics...).

On y notera l'importance de l'agriculture climato-intelligente qui intègre sécurité alimentaire, adaptation et atténuation et, après les forêts, la promotion des sols comme puits de carbone. Les solutions fondées sur la nature, c'est-à-dire qui s'appuient sur les écosystèmes et leurs capacités régulatrices et productives, s'imposent. Les modifications des processus de production en faveur de techniques économes en énergie et les accords sur des normes moins polluantes sont avancés. Les approches territoriales des associations de grandes villes et de divers mouvements incluent les questions de biodiversité, d'aménagement du territoire, d'accès à l'énergie durable, de santé publique, de lutte contre la pauvreté, etc. Les politiques et actions visant à réduire les émissions sont indissociables d'autres enjeux nationaux, régionaux, locaux. On redécouvre ainsi le local, un problème global ne pouvant avoir uniquement une solution globale orchestrée par l'ONU (Organisation des Nations unies), mais bien une multitude de solutions portées par la société civile.

3. Ambition et financement : tout reste à faire

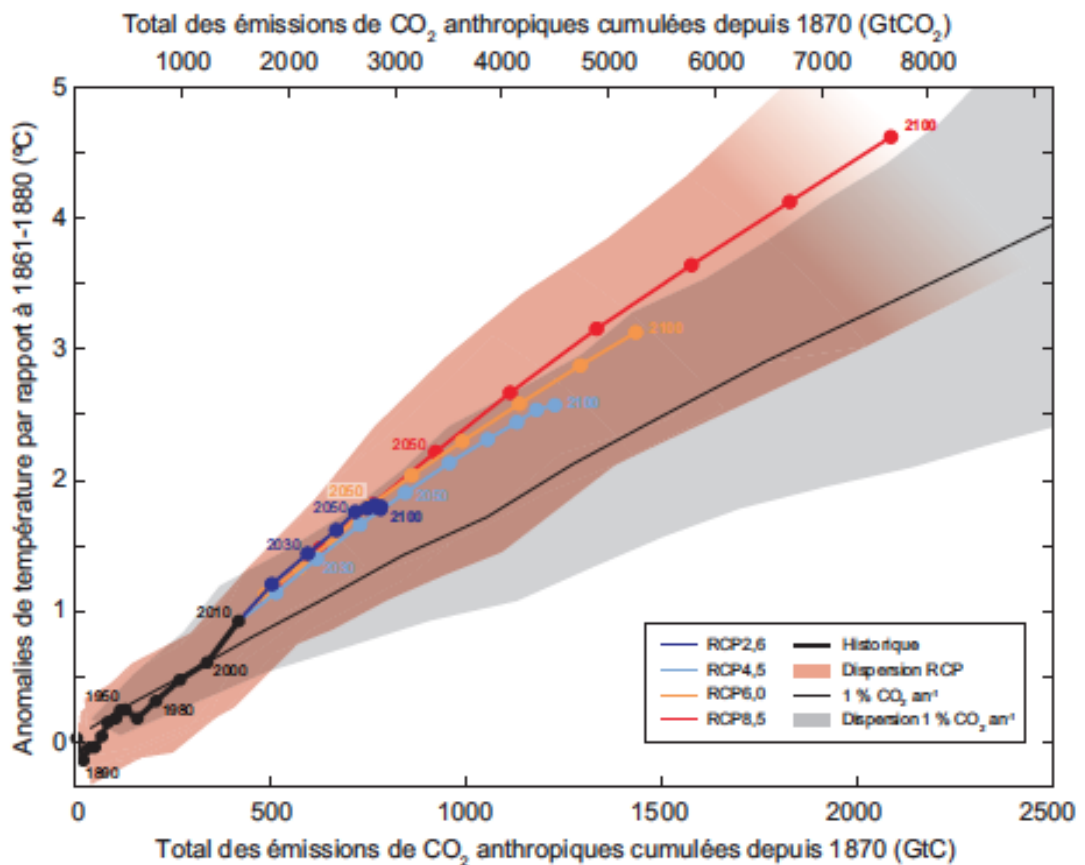
La conférence de Paris a établi de nouvelles bases pour sortir de l'impasse où s'enfermaient les négociations depuis vingt ans. Tout d'abord, les États se sont prononcés unanimement pour une riposte mondiale aux menaces climatiques, préservant le cadre de négociations des Nations unies, mais plébiscitant le retour en force des politiques publiques nationales et des réglementations et normes. Ils se sont engagés sur des stratégies de transformation radicale de leurs économies et de leurs sociétés.

Ensuite, la croyance dans le pouvoir régulateur d'un marché mondial du carbone pour gérer les réductions d'émissions de GES, comme le prônait le protocole de Kyoto, n'est plus de mise. Après l'échec des marchés carbone, un prix du carbone unique, issu d'un jeu de l'offre et de la demande, n'est plus affirmé comme la seule solution. Si l'accord de Paris n'évoque pas de prix du carbone, il est acquis qu'il est nécessaire de donner un coût social (donc non issu du marché) à la pollution. Les prix administrés et les réglementations de la puissance publique donnent ainsi implicitement un prix au carbone et orientent les décisions d'investissements vers des technologies de bas carbone.

Enfin, on attend beaucoup des acteurs privés, des collectivités locales, des initiatives technologiques, des projets innovants et alternatifs, de la modification des comportements. La création de plateformes où sont présentées et échangées des expériences de bonnes pratiques en témoigne. Ce n'est plus la science seule qui dicte aux États la marche à suivre, les citoyens reprennent la main. La maîtrise du CO₂ n'est plus un objectif technique, mais pose la question politique des trajectoires de développement durable, du souhaitable et du possible pour nos sociétés. Les causes structurelles du changement climatique, notamment le recours aux énergies fossiles et le fonctionnement du commerce international, peuvent enfin être abordées. Les solutions à la crise climatique ne peuvent venir des seules négociations internationales.

Tout reste encore à faire pour la mise en œuvre de l'accord de Paris. Il repose sur les mécanismes de révision des objectifs des contributions nationales qui permettront d'augmenter les ambitions de ces objectifs et sur la capacité d'innovation des pays et des sociétés. Il **dépend** également du financement des contributions nationales et de la dotation du Fonds vert. Autant de dossiers qui relèvent de la volonté des États et de la mobilisation des sociétés. Rappelons que l'accord de Paris [entrera en vigueur](#) dès lors qu'il aura été ratifié par 55 pays représentant au moins 55 p.100 des émissions mondiales.

Figure 1



Titre de la figure : Les résultats des différents scénarios du réchauffement climatique d'après le GIEC

Cette figure, établie par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et publiée en 2013, présente les résultats de différents modèles de climat et cycle du carbone pour chacun des 4 scénarios RCP¹ jusqu'en 2100, illustrés par des lignes de couleur et des moyennes décennales. Elle montre l'augmentation de la température moyenne à la surface du globe en fonction du total des émissions de CO₂ cumulées dans le monde.

La courbe noire représente les données réelles enregistrées jusqu'en 2010, puis les courbes divergent en fonction des scénarios. On comprend l'importance de prendre des engagements de réduction des émissions le plus tôt possible.

La courbe en bleu foncé (RCP 2,6) représente le modèle le plus optimiste quant à la capacité de nos sociétés à réduire les émissions de GES, puisqu'elle implique un réchauffement restant en dessous

¹ A chaque scénario, appelé profil représentatif d'évolution des concentrations de gaz à effet de serre ou RCP (*Representative Concentration Pathway*) correspond un nombre illustrant en W/m² le forçage radiatif associé, c'est-à-dire la mesure de l'impact de certains facteurs, y compris socio-économiques, affectant l'équilibre énergétique du système Terre/atmosphère.

des 2°C. Ce chiffre a fait l'objet d'un consensus dès la conférence de Copenhague en 2009. L'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 à l'issue de la COP 21 (Conférence of Parties) à Paris-Le Bourget du 30 novembre au 12 décembre 2015, a réaffirmé cet objectif et même proposé de limiter l'évolution des températures à 1,5 °C, seuil non imaginé par le GIEC ! Le tracé rouge (RCP 8,5), scénario le plus pessimiste, montre ce qui se passera si l'on n'intervient pas, laissant les émissions de gaz à effet de serre continuer à augmenter selon le rythme actuel (source : GIEC, GT1, résumé à l'intention des décideurs, 2013).

Fig. 2

Titre : Émissions des quatre plus grands émetteurs de dioxyde de carbone de la planète

Légende : En 2013, quatre pays étaient responsables de 59 % du total mondial de dioxyde de carbone (CO₂) émis dans l'atmosphère : 28 % pour la Chine, 14 % pour les États-Unis, 10 % pour l'Union européenne et 7 % pour l'Inde. Les chiffres avancés pour 2019 suggèrent que les émissions chinoises pourraient dépasser celles des États-Unis, de l'Union européenne et de l'Inde réunis. L'Inde émettrait alors davantage que l'Union européenne (source : Global Carbon Budget, 2014).

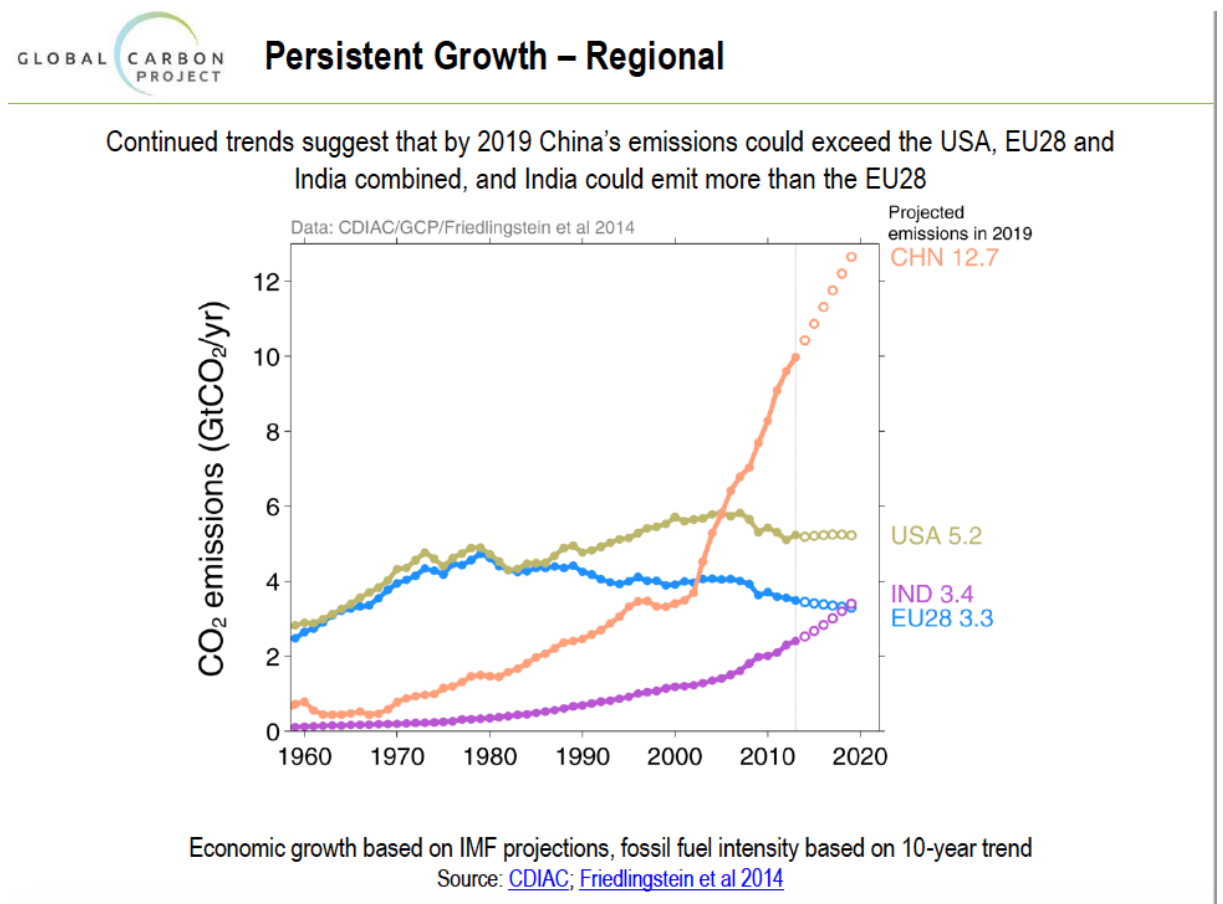
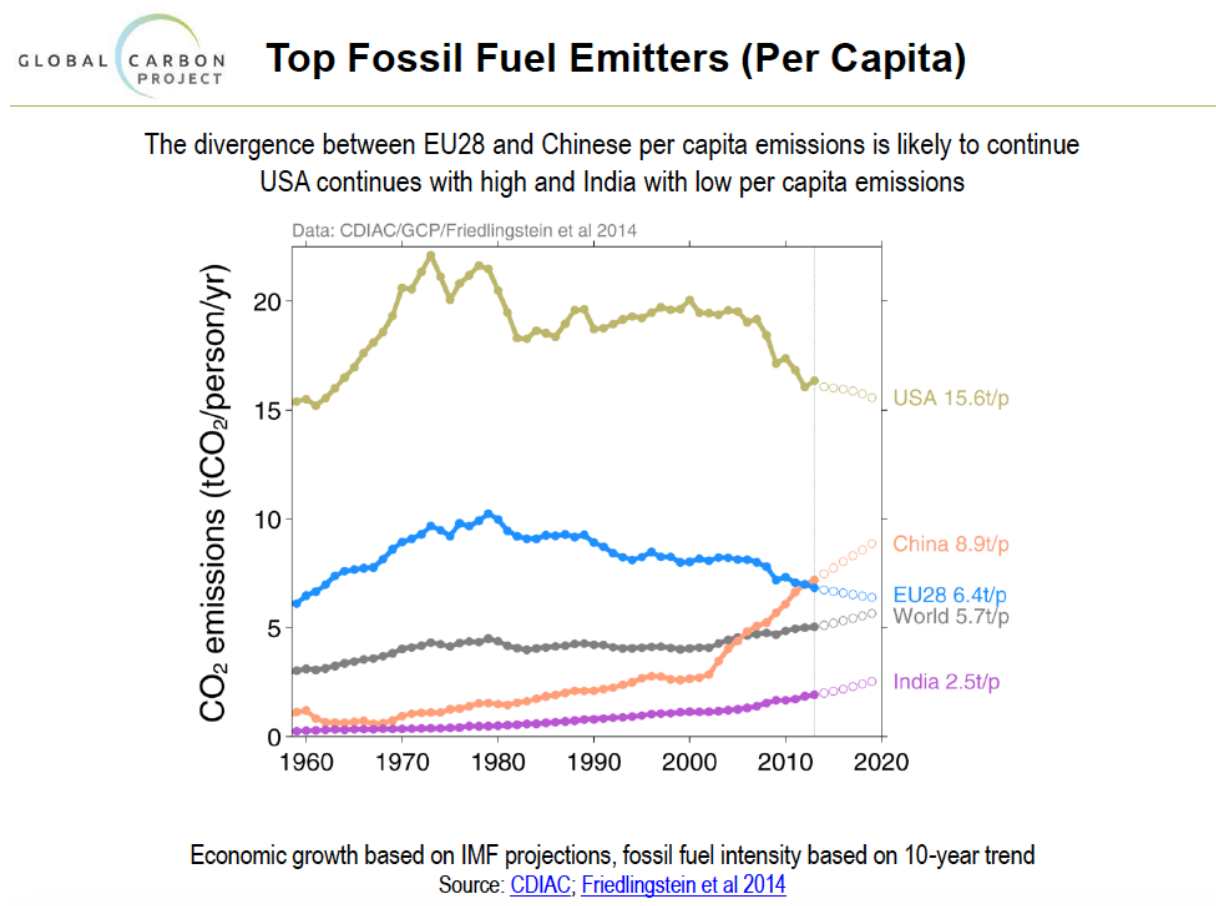


Fig. 3

Titre : Émissions par habitant des quatre plus grands émetteurs de dioxyde de carbone

Légende : Si l'on compare les émissions annuelles de dioxyde de carbone (CO₂) rapportées par habitant, les États-Unis restent très au-dessus de la moyenne mondiale et l'Inde très en-dessous. En 2013, les émissions provenant de la Chine avaient dépassé celles de l'Union européenne et se situaient à 45 % au dessus de la moyenne mondiale. Les projections pour 2019 montre une inversion des courbes entre ces deux derniers pays (source : Global Carbon Budget, 2014).



Bibliographie

C. AUBERTIN et al., "Les enjeux de la conférence de Paris : penser autrement la question climatique", in *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 23, 2015.

<http://www.nss-journal.org/articles/nss/abs/2015/02/contents/contents.htm>

S. AYKUT, A. DAHAN, *Gouverner le climat ?*, Presse de Sciences Po, Paris, 2015.

M. DAMIAN, *Les chemins infinis de la décarbonisation*, Campus ouvert, Paris, 2015.

CONVENTION-CADRE SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, Adoption de l'accord de Paris, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 12 décembre 2015.

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/fr/109r01f.pdf>

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), consulté le 3 mai 2016.

http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.ph