

FICHES CONCOURS
ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

La COP 21

Mai 2017



Mer orageuse, Gustave Courbet

Une COP est une « Conférence des parties » adhérentes à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC ou UNFCCC en anglais). Cette convention universelle, principal traité international sur le climat, reconnaît l'existence d'un changement climatique d'origine humaine et donne aux pays industrialisés le primat de la responsabilité de lutter contre ce phénomène. Elle a été adoptée au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, le 9 mai 1992, avant d'entrer en vigueur le 21 mars 1994. Elle a été ratifiée par 195 Etats (auxquels il faut ajouter l'Union européenne), qui sont donc les 196 « parties » prenantes à la Convention.

La Conférence des parties, qui constitue l'organe suprême de la convention, se réunit chaque année lors d'un sommet mondial où sont prises des décisions relatives à la lutte contre le changement climatique. Les décisions ne peuvent être prises qu'à l'unanimité.

La COP 21, réunie à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015, était une étape importante parce qu'elle correspondait à une échéance préparée depuis 2011 pour prendre des décisions de long terme.

Les données mises en lumière par le GIEC

Le GIEC est le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat : il a été créé en 1988 par l'organisation météorologique mondiale et le PNUD (programme des Nations-Unis pour l'environnement), en vue de fournir des évaluations détaillées de l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les stratégies de parade, adaptation et atténuation. Le GIEC assortit toutes ses analyses d'un commentaire sur la fiabilité : « degré de confiance élevé », « très probable », « quasi certain », « probable ».

Selon le 5^e rapport du GIEC remis en 2014, depuis 1880, la température moyenne a augmenté de 0,85 °, sans doute 1° en 2015 (avec + 2 à + 4° aux pôles). Le mouvement s'accélère : 14 des 15 premières années du XXI^e siècle sont parmi les plus chaudes qui ont jamais été enregistrées. Depuis 1900, le niveau des mers a monté de 19 cm (le réchauffement dilate la mer), les glaciers reculent, de même que la calotte des pôles fond (à un rythme de - 3,5 % à - 4 % pour les récentes décennies). Depuis 1979, le cycle de l'eau est affecté et les phénomènes extrêmes (sécheresse, cyclones) se multiplient. Depuis le début de l'ère industrielle, l'absorption de CO₂ par les océans entraîne une acidification de l'eau de mer dont le pH a diminué de 0,1.

L'origine du réchauffement actuel est clair : l'accumulation des gaz à effet de serre (GES) d'origine anthropique explique la quasi-totalité du réchauffement en cours. Cette accumulation des GES a atteint 400 ppm (parties par million) alors qu'elle était de 270 ppm à la période préindustrielle. Les principaux GES sont le dioxyde de carbone (issu à 80 % de la combustion des énergies fossiles, charbon, pétrole et gaz), le méthane, produit par l'élevage et l'exploitation pétrolière et gazière, et le protoxyde d'azote issu des engrais azotés.

Les 2/3 des émissions cumulées depuis 1850 sont imputables à l'Europe et aux Etats-Unis. La Chine est maintenant le premier émetteur (23 % du total), devant les Etats-Unis (12,6 %), l'UE (9 %), l'Inde (6,3 %). Par habitant, ce sont les pays pétroliers qui sont en tête, devant l'Australie, le Canada et les Etats-Unis. L'évolution des responsabilités entre les vieux pays développés et les nouvelles puissances industrielles est un des éléments des négociations climatiques.

Le GIEC a élaboré 4 scénarios fondés sur des projections tendanciennes ou tenant compte d'efforts de réduction de GES plus ou moins prononcés. Dans tous les scénarios, les projections indiquent une augmentation de la température de surface au cours du XXI^e siècle, une grande probabilité d'augmentation de la fréquence et de la durée de vagues de chaleur, des précipitations extrêmes plus intenses et plus fréquentes, un réchauffement et une acidification continue des océans et une augmentation du niveau de la mer. Même si les émissions de GES étaient stoppées, les répercussions du changement climatique seront perceptibles durant des siècles.

Pour que le réchauffement se situe à moins de 2°C à la fin du siècle, il serait nécessaire de fortement réduire (de 40 à 70 %) les émissions de 2010 à 2050 et de parvenir à la fin du siècle à des émissions presque nulles, ce qui pose d'importants problèmes techniques, économiques, sociaux, institutionnels. Il faudrait pour y parvenir que des mesures de réduction fortes soient prises nettement avant 2030 et que, ensuite, elles s'intensifient. Les autres scénarios, qui sont construits à partir d'émissions plus importantes, évoquent des augmentations de température bien supérieures, allant au-delà, pour le pire, de 4° C. Les phénomènes constatés aujourd'hui (recul de la banquise, acidification des océans, forte élévation du niveau de la mer, perte de biodiversité due à l'inadaptation des espèces au changement environnemental, multiplication de phénomènes violents) s'intensifieront alors, avec des conséquences sur les rendements agricoles, la pêche, le déplacement de populations. Les pays les plus pauvres seront aussi les plus touchés (Tchad, Bangladesh, Haïti, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Soudan, Congo).

Les objectifs et enjeux de la COP 21

- Mettre fin à 50 ans de réunions peu concluantes et de mesures insuffisantes (protocole de Montréal de 1987 qui interdit progressivement les chlorofluorocarbones, protocole de Kyoto en 1997 pour limiter les gaz à effet de serre), même si le débat a au moins progressé et si les données sont devenues plus fiables et plus claires.
- Fixer un objectif seuil d'augmentation de la température moyenne.

L'objectif de Copenhague en 2009 portait sur une augmentation de + 2° C par rapport à la température du XIXe siècle (ère préindustrielle). Le GIEC a clairement souligné les contraintes pour atteindre ce seuil (baisser au moins de 40 % les émissions de GES d'ici 2050 et parvenir en fin de siècle à une économie neutre en carbone), qui en 2015 paraît presque hors d'atteinte.

- Etablir une équité financière et une aide aux pays en développement

Les pays riches ont pris l'engagement en 2009 de verser 100 Mds d'aides aux pays émergents pour les aider d'une part à prévenir le changement climatique et d'autre part à en pallier les conséquences. Fin 2014, le PNUD estime cependant le financement nécessaire à 150 Mds /an d'ici 2025-2030, davantage ensuite. Le débat de la COP 21 s'est fortement focalisé sur ce versement.

- Prévoir une révision régulière des engagements de chaque pays

Pour la COP 21, chaque pays a dû remettre une contribution, ce que 187 pays sur 195 ont fait au final. Le débat a porté dès avant la conférence sur le fait d'inscrire dans l'accord le principe de révisions périodiques, les engagements remis lors de la COP21 étant, à l'évidence, insuffisants.

- Améliorer la transparence des résultats

Selon le protocole de Kyoto, les pays développés sont soumis à un système MRV, « Monitoring, Reporting and Verification », qui prévoit des contrôles, dont les pays en voie de développement étaient jusqu'alors exemptés. L'enjeu de la COP était de prévoir un système de contrôle auquel chacun se soumettrait.

Le contenu de l'accord

- Contenir l'augmentation de la température à 2 °, voire 1,5°C

Sur demande des petits pays en risque de submersion, l'accord conclu prévoit de « *poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5°C* ».

- Viser un pic des émissions anthropiques « dès que possible » et la neutralité dans la seconde partie du XXIe siècle.

Les objectifs évoqués avant l'accord de la COP21 portaient sur une réduction de 40 à 70 % des émissions d'ici 2050. Ces objectifs correspondaient aux baisses nécessaires prévues par le GIEC pour éviter un emballement du dérèglement climatique (scénario le plus favorable, à 2°).

Les nouveaux objectifs qui figurent dans l'accord suppriment cette échéance et évoquent un pic des émissions « *dès que possible* ». En outre, l'objectif est de parvenir après 2050 à un équilibre entre les émissions d'origine anthropique et leur absorption par des puits de carbone.

- Le principe d'une aide accrue aux pays émergents, le plafond devant être revu dans un délai de 10 ans.

L'accord prévoit un relèvement du plafond d'aide fixé aujourd'hui à 100 milliards, à fixer d'ici 2025 pour aider les pays du sud à faire face aux impacts du réchauffement climatique.

- Un mécanisme de "revoyure" régulière tous les cinq ans, ce qui amène à fixer la ddate de 2025 pour réviser les contributions des Etats.

Eclairage

- L'accord a suscité des commentaires soit positifs mais qui émettaient quelques critiques, soit critiques mais qui reconnaissaient des avancées. Pourtant, force est de reconnaître qu'il ne contient pas grand-chose, voire quasiment rien : la COP 21 a correspondu à un élan, que certains considèrent comme inespéré après l'échec des conférences précédentes mais dont chacun reconnaît, tel quel, l'insuffisance. Mais comme des étapes sont prévues, l'espoir est que les pays s'engagent davantage et améliorent leurs objectifs.

- **Sont un signe positif la présence et l'engagement de tous les pays** : tous les pays ou presque ont défini des objectifs à atteindre. Il a également été admis que les contributions doivent être établies sur une base d'équité, les pays développés prenant des engagements en valeur absolue et les pays émergents exprimant les leurs en termes d'efforts (avec la réserve que la Chine est considérée comme un pays émergent). L'accord a de plus permis de définir l'aide aux pays émergents, à revoir après 2025, ce qui laisse un espoir.

- **Les signes négatifs sont multiples :**

- Sur l'objectif d'une augmentation de 2 ° ou de 1,5 ° : additionnées les unes aux autres, les contributions à la réduction des émissions de gaz à effet de serre communiquées par chaque Etat entraineraient plutôt notre planète sur un réchauffement d'environ 3°C. Dans ces conditions, évoquer 2° voire 1,5 ° correspond à une forme de tromperie, au moins pour le grand public : l'objectif est en fait hors de portée.

- Les engagements pris sont synonymes de croissance des GES. La Chine a ainsi pris l'engagement d'atteindre un pic d'émission en 1930 tout en divisant par trois l'intensité carbone de son économie (mais par point de PIB...et comme elle est en forte croissance,

elle a de la marge). La Chine risque ainsi d'émettre en 2030 14,5 Gt équivalent de CO₂, soit 4 Gt de plus qu'aujourd'hui. De même l'Inde promet non pas de réduire ses émissions mais de réduire son intensité carbone. Le pays risque ainsi de passer en 15 ans de 2,9 Gt à 9,2 Gt. Ces engagements reviennent à indexer les émissions de GES sur la croissance même si parallèlement, l'intensité carbone de cette croissance est réduite. De telles augmentations risquent d'annihiler les efforts très relatifs des autres pays puisque la Chine et l'Inde représentent 40 % des émissions du monde.

➤ L'accord ne contient rien sur les moyens de remplir les engagements pris, rien sur le commerce international ou les transports, rien sur l'agriculture industrielle, rien sur l'engagement des pays pétroliers de freiner l'extraction du pétrole et du gaz. Or, c'est là que les pays risquent d'achopper : prendre des engagements chiffrés est une chose, en définir les conséquences concrètes sur la circulation automobile ou les normes imposées à l'industrie en est une autre. Mais il est vrai que l'on entre alors dans les politiques publiques nationales.

➤ Les contributions sont non-contraignantes, parce qu'il n'y aura pas de sanctions : c'est un des grands échecs de la négociation, puisqu'au-delà des promesses, chacun sera libre de faire réellement des efforts ou de ne pas en faire. Il n'est prévu aucune sanction pour les Etats qui ne respecteraient pas les termes de l'accord ou ne tiendraient pas leurs propres engagements de réduction de gaz à effet de serre. L'accord prévoit cependant des vérifications : les experts pourront aller voir tous les 5 ans si les engagements sont respectés mais d'une manière « non accusatoire et non punitive ».

Quant aux clauses de revoyure après 2020 et à la « révision » périodique des engagements, la première étape est fixée à 2025 (ce qui est tard) et ensuite tous les 5 ans. Ces étapes sont décisives compte tenu de la faiblesse du contenu de l'accord. Le timing serait acceptable si les échéances naturelles étaient moins urgentes. Mais elles le sont : il existe en effet une « inertie climatique » qui fait que, plus on agit tard, moins l'action est efficace...

Au final, l'accord de Paris correspond à du « **droit mou** », mais dans un domaine où il n'existe pas de mécanisme supranational, où les pays sont à des niveaux de prise de conscience différents, où de toute façon les contraintes ne peuvent exister que difficilement. Sans doute ne pouvait-on pas faire mieux, sans doute est-ce, malgré tout, un progrès.

Les suites

L'accord a été signé en avril 2016 et ratifié dès novembre 2016, avant les échéances prévues (il fallait une ratification par au moins 55 pays représentant au moins 55 % des émissions globales). Un 6^e rapport du GIEC est attendu en 2018, ce qui permettra d'établir un nouveau bilan de la situation.

Par ailleurs, en juin 2017, s'est produit ce que les commentateurs ont considéré comme un séisme : l'annonce du retrait des Etats-Unis des accords de Paris. En théorie, un pays ne peut partir qu'après un délai de quatre ans et c'est bien ainsi que le départ se passera officiellement. Cependant, la faiblesse des contraintes soulignée ci-dessous conduit en pratique à un renoncement immédiat aux engagements pris. Malgré le caractère léger du

cadre de la COP 21, ce retrait est une mauvaise nouvelle : il peut servir de précédent, il aura des conséquences financières (arrêt de la contribution versée à la contribution-cadre des Nations-Unis et des versements promis au fonds destiné aux pays du sud) mais celles-ci seront peut-être compensées par d'autres sources. Les engagements américains ne seront pas tenus et le retrait affecte l'unanimité. Dans ce contexte, les objectifs, déjà limités, de la COP 21 ne seront pas atteints. Reste à savoir si d'autres acteurs du pays ne compenseront pas ce retrait officiel et si l'unanimité des condamnations n'est pas, au final, le signe que l'adhésion à l'accord de Paris est plus forte que ce que l'on imaginait, ce qui est un signe positif pour les engagements des divers pays.