

Laurent BAECHLER – 19 décembre 2022

## Bilan de la COP27 sur le climat

Traiter la question climatique est un problème à trois dimensions, chacune tout autant inévitable que les autres. La dimension de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) tout d'abord, qui est destinée à contenir le réchauffement climatique sur une trajectoire « acceptable ». L'adaptation ensuite, qui s'impose lorsque les impacts du changement climatique sont inévitables. Celle finalement de la gestion des dommages créés par le phénomène, lorsque la mitigation a partiellement échoué et que l'adaptation est insuffisante pour absorber le choc climatique. Ces trois dimensions forment un trilemme au sein duquel la communauté internationale doit trouver sa voie. Un trilemme au sens où plus nous sommes prêts à supporter maintenant les énormes coûts de réduction des émissions de GES, moins nous aurons à supporter de coûts d'adaptation ou de gestion des impacts du changement climatique. A contrario des efforts réduits de mitigation imposent nécessairement plus d'adaptation et plus d'impacts coûteux, dans des proportions qui dépendent des coûts d'adaptation qui seront acceptés.

Ces réalités sont absolument incontournables, et il est bien compréhensible que la priorité soit accordée à la mitigation, qui est la seule option permettant d'échapper aux conséquences potentiellement catastrophiques du réchauffement global, qui sont loin d'être « seulement » écologiques (inversion de trajectoires de sortie de pauvreté ici ou là, flux migratoires par dizaines voire centaines de millions, bouleversements géopolitiques difficiles à prévoir, etc.). C'est donc en toute logique que les COP climatiques<sup>1</sup>, depuis leur lancement à Berlin en 1995, se fixent non pas exclusivement, mais en très grande majorité, des objectifs de négociation sur les questions de mitigation, au détriment des deux autres dimensions. Après le lancement timide de la COP1 de Berlin (qui proposait de stabiliser les émissions mondiales de GES d'ici 2000), la COP3 de Kyoto avait permis de lancer le premier traité international contraignant en 1997, avant que la COP21 de Paris ne lui trouve en 2015 un successeur beaucoup plus ambitieux<sup>2</sup>, après l'échec de la COP15 de Copenhague en 2009.

Mais ambition croissante rime en l'occurrence avec déception croissante, car la communauté internationale n'a jamais été en mesure de mettre en œuvre ce qui aurait permis d'atteindre ces objectifs<sup>3</sup>, et l'urgence climatique ne fait que s'accroître à mesure que l'espoir de voir ces objectifs atteints s'amenuise. La COP27 qui s'est tenue en Egypte au mois de novembre n'a pas échappé à la règle, et a confirmé l'incontournabilité du trilemme climatique qui impose que plus les progrès en matière de mitigation du changement climatique sont décevants, plus les deux autres dimensions du problème, adaptation et dommages, gagnent potentiellement en importance. En l'occurrence, la COP de Charm el-Cheikh a déçu en matière de mitigation et adaptation, mais a permis de faire une percée sur la question des pertes et dommages.

La COP27 aurait pu être l'occasion de reconnaître que l'objectif de 1,5°C est définitivement perdu, et qu'il s'agit désormais de concentrer les efforts sur celui de 2°C. Il n'en a rien été. La COP26 de Glasgow avait été le dernier espoir de maintenir en vie la cible de 1,5°C. A l'issue de la conférence de novembre 2021, les parties s'engageaient à accélérer la sortie du charbon et l'élimination des subventions aux énergies fossiles, et surtout à réviser leurs plans de réduction des émissions de GES pour la décennie à venir avant de se retrouver un an plus tard en Egypte<sup>4</sup>. Rien de tout cela n'a été fait, la guerre en Ukraine et la crise énergétique sont passées par là, et il est désormais hautement probable que le seuil de 1,5°C sera dépassé avant que le GIEC ne publie son prochain rapport<sup>5</sup> aux alentours de la fin de la décennie. Il est bien évidemment question de parvenir à la neutralité climatique d'ici le milieu de ce siècle, en tenant compte des capacités d'absorption du carbone atmosphérique, de sorte qu'il est théoriquement possible de compter sur un surcroît d'absorption pour maintenir la cible de 1,5°C si la mitigation s'avère insuffisante. Mais le risque est que des réductions d'émissions non réalisées par le passé se transforment en promesses d'absorption à l'avenir, alors que les capacités technologiques de les réaliser n'existent toujours pas. C'est de fait ce que l'on observe, avec des promesses

de neutralité carbone pour le milieu du siècle qui se multiplient de par le monde<sup>6</sup> (de la part de gouvernements nationaux ou locaux ou d'acteurs privés) en incorporant des doses croissantes d'absorption de carbone. Les efforts de mitigation stagnant<sup>7</sup>, les cibles climatiques les plus ambitieuses s'éloignent, sans que personne ne veuille le reconnaître, et sans que soient sérieusement discutées les conditions dans lesquelles la cible de 2°C pourra être maintenue.

La logique du trilemme évoqué précédemment voudrait que les efforts d'adaptation au changement climatique soient renforcés dans de telles conditions. D'autant que les impacts à court terme du phénomène sont de plus en plus visibles, partout dans le monde : l'été dernier a vu une multiplication des événements climatiques extrêmes, allant d'inondations catastrophiques au Pakistan aux sécheresses record dans la corne de l'Afrique, en passant par des vagues de chaleur exceptionnelles en Europe et en Chine. Une des conclusions fondamentales du dernier rapport du GIEC, publié en mars dernier<sup>8</sup>, est passée presque inaperçue : la différence de risque à court terme entre un monde avec une meilleure et une moins bonne adaptation est devenue plus grande qu'entre un monde avec plus ou moins d'émissions. L'adaptation aux impacts du changement climatique devrait progressivement passer au premier rang de nos priorités.

Nous en sommes loin, l'adaptation étant le parent pauvre des négociations climatiques internationales, du fait qu'elle est considérée comme un problème local et non pas global comme la mitigation<sup>9</sup>. De fait un plan élaboré d'adaptation aux impacts du changement climatique n'a de sens que s'il tient compte de leurs spécificités locales, à l'échelle d'une ville ou d'une région. Il est donc difficile de définir des cibles globales d'adaptation, comme il en existe pour la mitigation. Mais, d'une part, une grande partie de ces impacts sont transrégionaux ou transnationaux, nécessitant une coopération internationale en la matière<sup>10</sup>, d'autre part il est indispensable que se mette en place une coopération globale pour faciliter l'adaptation au changement climatique dans les pays les plus vulnérables, qui sont en général ceux qui sont le moins responsables du dérèglement climatique. Cette coopération a été amorcée à la COP15 de Copenhague en 2009, par la promesse faite par les pays riches de mobiliser 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 à destination des efforts d'adaptation aux impacts du changement climatique dans

les pays en développement. Mais jusqu'ici il n'a jamais été possible de réunir plus de 83 milliards par an, une somme en elle-même largement insuffisante par rapport aux besoins en la matière, estimés à près de 200 milliards de dollars par an. La COP26 de Glasgow a permis de lancer une nouvelle initiative, intitulée *Global goal on adaptation*, un programme de travail sur deux ans destiné à renforcer les transferts financiers vers les pays concernés. La COP27 a débouché sur des promesses additionnelles de fonds pour ce programme à hauteur de 230 millions de dollars, toujours loin des montants nécessaires.

C'est sur le troisième volet du trilemme que la COP27 a permis l'avancée la plus remarquable, et dans une certaine mesure inattendue. La notion de « pertes et dommages » associés au changement climatique fait son chemin à mesure que les impacts du phénomène sont plus visibles, et associés à des montants de pertes croissants dans les pays en développement. La Banque mondiale estime à près de 30 milliards de dollars les dommages liés aux inondations de l'été au Pakistan, et à plus de 16 milliards les coûts de réhabilitation et reconstruction, dans un pays où le PIB annuel est d'environ 350 milliards de dollars. D'ici 2050 les pertes annuelles dues au changement climatique au Pakistan pourraient représenter 20% du PIB<sup>11</sup>, alors que le pays est responsable d'à peine 0,3% des émissions mondiales cumulées de GES...

L'application du principe du pollueur-payeur à l'échelle planétaire s'impose donc pour des raisons de justice climatique, sachant que les pays dits riches sont responsables de leur côté de près des deux-tiers des émissions historiques de GES.

L'idée de pertes et dommages remonte à 1991 lorsque Vanuatu, l'un des Etats insulaires menacés de disparition par la montée du niveau des mers, suggéra la création d'un mécanisme d'assurance pour aider à financer les pertes associées. Les pays développés ont depuis systématiquement rejeté toute notion de responsabilité financière en rapport avec le changement climatique. Jusqu'à la COP26 de Glasgow, au terme de laquelle l'Ecosse a proposé 2,4 millions de dollars pour la cause, une somme dérisoire mais hautement symbolique. La COP27 a permis d'élever ce montant à 255 millions d'euros de promesses européennes, la majorité venant d'Allemagne (170 millions). Sous l'égide du groupe onusien des 77 (coalition des pays en développement), un nouveau fonds devrait voir le jour d'ici la prochaine COP28.

Organiser des transferts financiers entre pays responsables et pays victimes du changement climatique conduira inévitablement à d'âpres négociations pour décider quels pays doivent faire partie de l'un ou l'autre groupe. Le calcul des émissions historiques d'un pays peut varier substantiellement selon le mode retenu, et certaines méthodes comptent déjà des pays de niveau de vie intermédiaire comme la Chine, la Russie, le Brésil ou l'Indonésie parmi les plus gros pollueurs historiques, susceptibles de devoir contribuer à ces transferts. Du côté des bénéficiaires, il s'agira de définir la frontière entre pays éligibles et non éligibles parmi les pays en développement qui, selon certaines nomenclatures, comprennent des pays comme la Chine ou l'Indonésie... L'Union européenne souhaiterait que ces transferts bénéficient exclusivement aux pays particulièrement vulnérables, mais cette notion elle-même n'est pas simple à cerner.

Qu'il s'agisse de mitigation, d'adaptation ou de compensation pour dommages, les sommes impliquées par la gestion planétaire des risques climatiques dépassent en tout état de cause les capacités finan-

cières des gouvernements. Il faudra de plus en plus y associer des financements privés pour avoir une chance d'atteindre la cible de 2°C, qui demeure encore réaliste, et absorber le choc climatique qui l'accompagne inévitablement. Dans cette perspective une utilisation prometteuse des fonds publics consiste à réduire les risques associés aux projets privés participant à cette gestion des risques climatiques. Sur ce point également la COP27 a permis une avancée, en étendant à l'Indonésie l'expérience du *Just Energy Transition Partnership* lancée l'an dernier avec l'Afrique du sud, une initiative destinée à mobiliser pour moitié fonds publics et fonds privés (pour un montant total de 20 milliards de dollars en l'occurrence) afin d'aider les pays concernés à atteindre leur objectif de neutralité carbone<sup>12</sup>.

La COP27 s'est donc soldée par un bilan décevant pour ce qui concerne les volets mitigation et adaptation de la gestion des risques climatiques. Elle restera probablement dans les mémoires comme celle ayant inscrit le principe de pertes et dommages dans les négociations climatiques internationales, un résultat non négligeable.

## Références

- 1 Pour « Conference of the parties », autrement dit les parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, le cadre légal adopté en 1992 pour gérer la coopération internationale en la matière.
- 2 L'objectif de Kyoto était de réduire les émissions globales de GES de 5,2% en 2008-2012 par rapport à 1990. Celui de l'Accord de Paris est de limiter le réchauffement global à 2°C maximum, et de tout faire pour atteindre la cible de 1,5°C.
- 3 L'objectif de Kyoto a presque été atteint, en dépit des retraits américains et canadiens du processus, mais il a bénéficié de circonstances exceptionnelles comme l'effondrement du bloc soviétique ou la crise financière de 2009.
- 4 Comme obligé à le faire l'Accord de Paris, qui prévoit un mécanisme de renforcement des plans climatiques nationaux tous les 5 ans. Cette limite ayant été repoussée d'un an pour cause de Covid, ces plans devaient être prêts pour la COP27.
- 5 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat publie à échéances régulières un ensemble de trois rapports faisant état des connaissances sur le phénomène de changement climatique (rapport 1), ses conséquences sur la planète (rapport 2), et la manière de les gérer (rapport 3). Les derniers rapports ayant été publiés cette année, le prochain ensemble n'est pas attendu avant 2030.
- 6 Elles couvrent désormais 76% des émissions mondiales.
- 7 Le pic d'émissions mondiales de GES n'est toujours pas atteint, alors qu'il devrait l'être entre 2020 et 2025 dans tous les scénarios conduisant à un réchauffement global de 1,5 à 2°C.
- 8 [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf)
- 9 Les émissions de GES ont le même impact en matière de réchauffement global, d'où qu'elles viennent. Les impacts du changement climatique sont caractérisés localement.
- 10 <https://adaptationwithoutborders.org>
- 11 <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2d1af64a-8d35-5946-a047-17dc143797ad/content>
- 12 Un partenariat vient également d'être conclu entre le Vietnam et un groupe de pays riches.