

CIFE Note de recherche no 29

Laurent Baechler, 1^{er} février 2016*

L'Accord de Paris après la COP21: quelles perspectives pour la lutte contre le changement climatique?

Parmi les multiples enjeux du développement durable, le risque climatique est souvent considéré comme le plus important, pour deux raisons bien justifiées. Premièrement le phénomène n'est pas réversible, contrairement à beaucoup d'autres trajectoires de détérioration de l'environnement qui peuvent être réajustées si les efforts nécessaires sont consentis (il en va ainsi par exemple de la reconstitution de la couche d'ozone ou de l'accès à l'eau potable). Il y aura une seule trajectoire de changement climatique, celle que la communauté internationale aura « choisie », au sens où le réchauffement climatique est désormais considéré comme étant largement le fruit des activités humaines, et du fait qu'il est maintenant question de faire des choix et de prendre des mesures pour le contenir. Le phénomène étant déjà en marche, il s'agit de limiter son ampleur pour l'avenir proche et lointain. Deuxièmement le changement climatique aura des impacts majeurs et essentiellement négatifs sur tout ce qui touche de près ou de loin à la vie sur Terre, impacts proportionnés à cette ampleur : perte de biodiversité, raréfaction de l'eau dans les zones déjà en stress hydrique, multiplication des phénomènes climatiques extrêmes, diminution de la productivité des activités agricoles, migrations humaines en masse, etc. La liste des impacts du changement climatique est interminable, avec son cortège de coûts humains et économiques.

On comprend ainsi l'importance accordée à la COP21 qui s'est tenue à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015. Comme son nom l'indique, il s'agissait de la 21^{ème} Conférence des parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique, le traité international adopté en 1992 lors de la conférence de Rio, qui constitue jusqu'à aujourd'hui le cadre institutionnel de référence pour les négociations internationales sur les questions climatiques. Les COP (l'organe suprême) se tiennent chaque année dans un pays différent, mais ne revêtent pas toutes la même importance. Celle de Paris venait après les échecs successifs des dernières COP (particulièrement celle de Copenhague de 2009) censées préparer l'adoption d'un nouvel accord international sur le climat, après l'arrivée à

échec en 2012 du Protocole de Kyoto, lui-même adopté lors de la COP3 en 1997. Il ne s'agissait pas véritablement de la conférence de la dernière chance, mais un échec renouvelé aurait considérablement décrédité le processus de négociation, et aurait fait perdre un temps précieux dans la lutte contre le changement climatique. On comprend ainsi pourquoi l'Accord de Paris obtenu in extremis a été salué comme un succès retentissant, certains allant jusqu'à parler de tournant historique. Il s'agit de fait d'une prouesse diplomatique, consistant à trouver un consensus entre les 195 parties prenantes aux négociations dont les intérêts en la matière sont loin d'être convergents. Le plus surprenant a été l'ambition fixée par l'accord, qui va bien au-delà de ce qui était envisagé. L'Accord a été présenté par Laurent Fabius, ministre français des Affaires étrangères et hôte de la conférence, comme « différencié, équitable, durable, dynamique, équilibré et légalement contraignant ». Voyons de plus près ce qu'il en est.

Les observateurs n'ont pas manqué de souligner l'ambition de l'Accord, qui devra être signé prochainement, et qui sera à n'en pas douter ratifié par le quota minimum requis de pays pollueurs (au minimum 55 pays représentant au minimum 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, GES), de manière à pouvoir entrer en vigueur à partir de 2020. Il est effectivement prévu de « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». 2 °C est effectivement le seuil à ne pas dépasser défini par les scientifiques pour contenir le réchauffement climatique à des impacts « supportables ». Il n'a échappé à personne que la mention d'une action destinée à faire encore mieux, soit 1,5 °C, était une concession accordée aux Etats insulaires subissant déjà les impacts catastrophiques de la montée du niveau des mers. Mais un examen attentif de l'un ou l'autre de ces objectifs conduit rapidement à la conclusion qu'ils sont au pire utopique (1,5 °C) et au mieux largement irréaliste (2 °C).

Il suffit pour s'en convaincre de raisonner en termes de « budget carbone » pour la communauté internationale. Afin de limiter le réchauffement climatique à 2 °C (sans même parler de l'objectif de 1,5 °C) par rapport aux niveaux préindustriels, les études récentes stipulent que les humains peuvent se permettre d'émettre une quantité de dioxyde de carbone (le principal GES, et celui restant le plus longtemps dans l'atmosphère, pendant des siècles en fait) estimée à 3200 gigatonnes. Le total émis jusqu'ici est de près de 2000 gigatonnes, ce qui signifie qu'au rythme d'émissions actuel, le « budget » sera épuisé d'ici 30 ans. Sachant que les réserves connues d'énergies fossiles de toutes sortes (charbon, pétrole et gaz naturel) sont encore gigantesques, et elles-mêmes estimées à 2900 gigatonnes de carbone, l'enjeu d'un accord climatique contraignant est de faire en sorte qu'un tiers des réserves de pétrole, 50% des réserves de gaz naturel et 80% des réserves de charbon restent inexploitées. Il est peu probable que cela arrive, si l'on tient compte à la fois des efforts passés en matière de lutte contre le changement climatique... et des promesses faites par les gouvernements dans le cadre des négociations de Paris pour parvenir à l'Accord dont il est question ici.

Pour ce qui est des efforts passés, le bilan du Protocole de Kyoto, en vigueur de 2005 à 2012, suffit à s'en faire une idée. L'objectif qu'il fixait était extrêmement modeste, puisqu'il s'agissait de réduire de 5,2% les émissions de carbone par rapport à 1990. Cet objectif a été plus que largement atteint, puisque les émissions des pays ayant ratifié l'accord ont diminué de 24%, mais avec deux restrictions de taille. La première est que ce bilan ne tient compte ni des émissions des Etats-Unis qui se sont retirés du processus de négociations climatiques en 2001, ni de celles du Canada qui s'est retiré en 2011, alors que ces émissions ont augmenté respectivement de 4% et 18% entre 1990 et 2012. La seconde restriction est que les résultats obtenus par les pays ayant ratifié le Protocole sont largement dus à des événements fortuits n'ayant rien à voir avec des efforts particuliers réalisés dans le cadre de politiques climatiques ambitieuses : restructurations agricoles et industrielles en Europe de l'est après l'effondrement du système soviétique (les émissions de GES y ont diminué de plus de 40% entre 1990 et 2012...), changements de trajectoires énergétiques dans certains pays pour des raisons purement économiques (remplacement de centrales à charbon par des centrales

au gaz naturel moins polluant en Grande-Bretagne par exemple), crise économique mondiale majeure en 2007-2009, sans reprise véritable depuis. De fait si l'on tient compte de ces éléments, les émissions de GES des pays ayant ratifié Kyoto ont réellement baissé de 4% sur la période, légèrement en-deçà de l'objectif fixé.

Au-delà, les émissions mondiales de GES ont accéléré entre 2000 et 2010 par rapport aux années 1990 et 2000, alors qu'il est question de les réduire de 85 à 90% d'ici 2050 pour atteindre l'objectif des 2 °C de réchauffement planétaire... Tout l'enjeu est donc d'atteindre un pic d'émissions globales très bientôt avant de les faire baisser graduellement par la suite.

Que proposent les parties prenantes aux négociations climatiques pour atteindre cet objectif ? Sur les 195 pays parties prenantes aux négociations, 187 ont proposé une contribution nationale à l'effort collectif, ce qui en soit est déjà un succès politique remarquable. Un problème est que les efforts proposés sont difficiles à comparer sur une base équivalente, dans la mesure où les pays ne choisissent pas toujours la même année de base pour fixer leur objectif de réduction des émissions nationales (invariablement le choix porte sur une année de pic d'émissions, de manière à faire apparaître l'objectif retenu sous un jour le plus ambitieux possible...), et où ils ne présentent pas leur objectif sous la même forme (certains proposent des objectifs quantitatifs de réduction de leurs émissions, d'autres de réduction de l'intensité énergétique de leur économie, d'autres encore d'investir massivement dans les énergies renouvelables, ...). Mais le décompte réalisé parvient à la conclusion que l'ensemble des contributions, si elles sont mises en œuvre, mettent la planète sur une trajectoire de réchauffement de 3 °C minimum, ce qui, étant donné la non linéarité de la relation entre réchauffement et impacts (un réchauffement de 3 °C au lieu de 1,5 °C ne signifie pas des dommages deux fois plus importants, mais potentiellement catastrophiques), pourrait correspondre à la différence entre le maintien des calottes glacières en leur état actuel (avec un réchauffement de 1,5 °C) et une montée du niveau des mers de près de 6 mètres en quelques siècles (avec 3 °C) ...

On peut retenir la valeur symbolique d'un objectif extrêmement ambitieux, qui marque la volonté des gouvernements de tourner le dos aux tergiversations passées. Au-delà, le grand mérite de l'Accord de Paris est d'entériner deux tendances déjà bien

ancrées dans les négociations récentes, mais qui devaient être cristallisées dans un accord formel. La première consistait à amener la Chine et les EU (les deux plus gros pollueurs) sur un terrain d'entente, et par la même occasion à obtenir deux résultats collatéraux : l'acceptation par les autres pays émergents du principe que des efforts de leur part sont désormais indispensables (ce qu'ils n'auraient pas pu accepter sans engagement ferme de la Chine) ; la convergence progressive des obligations exigées des deux plus gros pollueurs, et ce malgré leur différence de niveau de développement économique, qui marque l'acceptation du fait que si les responsabilités doivent rester différenciées, il n'est plus question de ne plus rien exiger de la part des pays émergents ou en développement en matière de contribution à l'effort de lutte contre le changement climatique.

La deuxième tendance est la reconnaissance progressive du caractère indispensable de transferts massifs de moyens financiers des pays riches (responsables de près de 80% des émissions de GES au cours des deux derniers siècles) vers les pays émergents et en développement, dont il faut obtenir rapidement des capacités de réduction des émissions puisqu'ils représentent déjà plus de la moitié des émissions totales actuelles, mais qui d'une part n'ont pas les mêmes moyens économiques et technologiques que les pays riches de faire face au problème, et d'autre part exigent un « droit » au développement économique qu'ils ne veulent pas voir pénalisé par des exigences environnementales trop contraignantes. Ce principe est acté dans l'Accord de Paris, avec le montant de 100 milliards de dollars annuels de transferts à partir de 2020, montant qui doit être reconsidéré en 2025. Les pays donateurs (car il s'agit bien de dons, chose en soi exceptionnelle étant donné l'ampleur) devront régulièrement informer leurs partenaires des sommes prévues ainsi que de leur destination. La majorité des fonds devra financer des mesures d'adaptation au changement climatique dans les pays en développement, et non pas de réduction des émissions de GES, ce qui peut se critiquer sur la base du principe qu'il vaut mieux lutter contre le phéno-

mène que se résigner à devoir s'y adapter. Mais il est malheureusement de plus en plus réaliste de considérer que l'adaptation doit faire partie de la stratégie climatique, dans la mesure où le phénomène est déjà en marche, et qu'il aura des impacts surtout dans les pays en développement n'ayant pas les mêmes moyens d'y faire face que les pays riches.

L'Accord de Paris est donc conforme à ce que l'on pouvait attendre de mieux de cette conférence décisive, étant donné le contexte global des négociations climatiques. Il n'était donc pas usurpé de le présenter comme « différencié, équitable, durable, dynamique, équilibré ». Mais est-il aussi véritablement légalement contraignant ? Aucun mécanisme de sanction n'est prévu en cas de non respect par les parties prenantes des dispositions prévues par l'Accord, ce que l'on peut interpréter comme une concession collective supplémentaire pour faciliter l'obtention d'un consensus. Par ailleurs on ne peut exiger de ce nouvel accord qu'il soit plus efficace en la matière que le Protocole de Kyoto, ou que tout autre accord environnemental de ce genre qui, in fine, n'est respecté par les signataires que s'ils y trouvent leur intérêt. On ne peut donc qu'espérer que l'Accord de Paris sera le déclencheur d'une dynamique de coopération qui ne fera que se renforcer à mesure que les résultats de l'accord seront enregistrés.

**Laurent Baechler est directeur du DHEEI (Master), filière anglophone et rédacteur en chef de „L'Europe en formation“*