

LES ENJEUX DE LA COP 21

Stéphane GOMPERTZ¹

Note de l'auteur : A l'heure où j'écris ces lignes, on sait que la COP 21 a été un succès – plus grand encore que nous ne l'avions espéré. L'Égypte, qui présidait le Comité de chefs d'Etat et de gouvernement des Etats africains (CAHOSCC), ainsi que la Conférence des ministres africains de l'environnement (AMCEN), a fortement contribué à cette réussite. Mais au moment de la conférence du Caire, ce succès n'allait pas encore de soi. La contribution qui suit fait état de la situation telle qu'elle se présentait quelques jours avant la Conférence.

Notre ministre des Affaires Etrangères, Laurent Fabius, qui présidera la COP 21, aime à citer Ba Ki-Moon : « *Il n'y a pas de plan B parce qu'il n'y a pas de planète B* ». Les enjeux du changement climatique nous concernent tous. Nous n'avons pas le choix. Nous sommes tous embarqués sur le même navire. Nous réussirons ou nous échouons ensemble. L'accord sera gagnant – gagnant ou ne sera pas.

I. UN ACCORD A PARIS (« ALLIANCE DE PARIS ») EST A LA FOIS NECESSAIRE ET POSSIBLE

A. Un accord est nécessaire

1. Les enjeux sont énormes et durables

Les estimations du GIEC sont de moins en moins contestées : selon son dernier rapport, nous émettons 54 milliards de tonnes équivalent carbone par an. Si nous ne voulons pas dépasser la barre d'une augmentation moyenne des températures de 2°C d'ici à la fin du siècle, nous devons réduire nos émissions annuelles à 44Gt en 2020 et 35 Gt en 2030. L'effort à réaliser sera d'autant plus important que la population du globe va continuer à augmenter : 7 milliards

¹ Ambassadeur itinérant climat pour l'Afrique et le Moyen Orient.

aujourd'hui, 10 en 2100. Si nous ne faisons rien, d'ici à 2100, le niveau moyen des mers pourrait monter d'un mètre.

Le changement climatique n'est pas seulement une menace : ses effets sont déjà sensibles, notamment en Afrique :

- érosion côtière, mangroves et salinisation : en Afrique de l'ouest et du centre, quelque 20 à 30% des mangroves ont disparu au cours des 25 dernières années ;
- désertification et nuages de poussières ;
- pluies erratiques et inondations ;
- perte des récoltes et du cheptel, migrations forcées.

2. *On ne peut pas rester sur les demi-succès (ou les demi-échecs) du passé*

Les progrès ont été lents depuis la Convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CNUCC) de juin 1992, entrée en vigueur en 1994. Nous courons après le temps : nous avons encore des semelles de plomb là où il faudrait des coussins d'air.

Certes, le Protocole de Kyoto a été adopté en 1997 et il est entré en vigueur en 2005 : il fixait des objectifs chiffrés d'atténuation (5% par an sur la période 2008-2012 par rapport à 1990) mais seulement pour les pays industrialisés et en transition ; surtout, les Etats-Unis ne l'ont pas ratifié et le Canada s'en est retiré en décembre 2011. A Paris, l'ambition est d'obtenir un accord vraiment universel qui succède au Protocole de Kyoto. C'était déjà l'objectif de la COP 15 de Copenhague en 2009 : mais il ne fut pas atteint ; certes, on a officialisé le plafond de +2°C ; les USA et certains émergents ont pris pour la première fois des engagements chiffrés, quoique non contraignants. Mais la centaine de chefs d'Etat a seulement « pris note » de l'accord : on sait ce que cela veut dire aux Nations-Unies ... En 2012, la validité du Protocole de Kyoto a été prolongée jusqu'en 2020 mais il ne s'agissait que d'un pis-aller transitoire. La COP 17 de Durban (2011) a décidé que l'année 2015 serait celle de la dernière chance pour obtenir un accord global concernant l'après-2020 : « *un protocole ou autre instrument juridique applicable à toutes les parties* ». Nous verrons que cette formule a son importance.

3. *Un vaste horizon temporel, avant et après la validité de l'accord lui-même*

L'enjeu de Paris n'est pas seulement un accord pour la période post-2020 : il s'agit aussi de prendre des mesures pour celle qui s'ouvre (2016-2020, dans le jargon de la COP, le « workstream 2 ») et de préparer des mesures au-delà de l'horizon 2020-2030, visant des trajectoires de décarbonation pour 2050. Pour arriver à limiter l'augmentation moyenne des températures à 2°C d'ici à la fin du siècle (idéalement, à 1,5°C comme le réclament les Etats insulaires et de nombreux pays africains), il faudra parvenir à la neutralité carbone (les absorptions doivent compenser les émissions) entre 2055 et 2077 et à la neutralité pour l'ensemble des gaz à effet de serre entre 2080 et 2100.

B. Un accord est possible

1. *La prise de conscience se généralise – d'importants efforts sont déjà en cours*

Sur la base de preuves scientifiques toujours plus convaincantes, la nécessité d'un nouvel accord universel est admise par tous. On l'a bien senti l'an dernier à la COP 20 de Lima. Une convergence s'établit entre objectifs climatiques et objectifs de développement durable. La présidence allemande du G7 pousse dans un sens positif au sujet des financements. Surtout, les pays ont bien commencé à soumettre leurs « *contributions prévues déterminées au niveau national* » (INDC en anglais) qu'elles doivent en principe présenter avant la COP 21². Des engagements significatifs ont été pris : en octobre 2014, l'Union Européenne s'est engagée à réduire d'au moins 40% ses émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ; elles ont déjà chuté de 19% entre 1990 et 2013 alors que la croissance économique était de 45%. Peut-être plus significatifs encore, parce que moins attendus, sont les engagements pris par Obama et Xi Jinping dans une déclaration commune en novembre 2014, juste avant la COP 20 de Lima : la Chine atteindra un pic de ses émissions en 2030 et si possible avant ; les USA les réduiront dans une fourchette allant 26 à 28% entre 2005 et 2025. Plusieurs pays africains (Ethiopie, Kenya, Maroc, Rwanda) ont développé des plans ambitieux de promotion des énergies nouvelles. Lors de la visite de François Hollande à Riyad, en mai 2015, les deux pays

² Le processus des contributions a en fait dépassé nos espérances : à l'ouverture de la COP 21, 160 contributions (dont celle de l'Union, Européenne soit 28 pays) avaient été déposées

« *sont convenus d'aider à la création d'une filière industrielle de l'énergie solaire en Arabie Saoudite* » (communiqué du roi Salman et du président Hollande, 4 mai 2015).

On constate un intérêt croissant des collectivités locales, comme en témoigne le sommet des régions pour le climat qui s'est tenu à Paris en octobre 2014.

2. Progrès technologiques

Les nouvelles voitures émettent aujourd'hui 20% de GES en moins qu'en 2007. Les avions intègrent toujours plus de matériaux composites. Les ampoules LED à faible consommation énergétique deviennent la norme dans les pays industrialisés. En Afrique sont fabriqués de nouveaux réchauds domestiques usant moins de bois et moins dangereux pour la santé. Au Zimbabwe, au Rwanda, en Ouganda, l'extension des smartphones permet d'envoyer les alertes météo directement aux paysans. Surtout, malgré la baisse des cours du pétrole, les énergies renouvelables deviennent compétitives. Le prix des panneaux solaires a diminué de 80% depuis 2008.

Le verdissement devient donc une opportunité économique.

3. Un rapprochement s'opère sur le climat entre les entreprises et les Etats

Le président Obama a signé en juillet 2015 avec 13 grandes compagnies³ l'American Business Act on climate Pledge : elles s'engagent à réduire leurs émissions et l'utilisation d'eau, à développer l'utilisation d'énergies nouvelles et à poursuivre l'objectif zéro déforestation dans leur chaîne d'approvisionnement.

Ce n'est pas un hasard si Total a racheté récemment une société californienne de panneaux solaires, Sunpower. On voit se constituer des alliances de cimentiers, de sidérurgistes. L'agence de notation Standard & Poor's a décidé d'intégrer la prise en compte du risque climatique dans sa notation des pays.

³ Elles étaient 154 en décembre 2015.

Inversement, dans de nombreux pays que j'ai visités, même ceux d'inspiration « socialiste », mes interlocuteurs m'ont dit vouloir favoriser les investissements étrangers pour lutter contre le changement climatique. Même si les PED considèrent que les financements publics doivent conserver une place importante, l'idée de faire appel au secteur privé n'est plus un sujet tabou.

De fait, les entreprises occuperont une place importante à la COP 21 et pourront organiser colloques et expositions dans le cadre de la « Galerie des solutions ».

II. L'ACTION ET LES ATTENTES DE LA FUTURE PRESIDENCE FRANÇAISE

A. Un engagement fort

Le succès de la COP 21 est une priorité pour le gouvernement français. Le thème figure à l'ordre du jour de tous nos responsables politiques, y compris le Président de la République. Pour appuyer leur action, le gouvernement a nommé, aux côtés de l'ambassadrice Laurence Tubiana qui dirige l'équipe interministérielle COP 21, quatre ambassadeurs itinérants régionaux dont je fais partie. Nous sommes chargés de sensibiliser nos interlocuteurs quand c'est nécessaire et de recueillir leurs vues. C'est à ce titre que j'ai l'honneur d'être parmi vous.

B. L'esprit de notre action

Nous entendons allier modestie et ambition. Beaucoup nous disent : « Ne créez pas d'attentes excessives ! ». Nous savons qu'à Paris, on ne réglera pas tout : le monde n'atteindra pas les 2°C dès 2015. Paris sera une étape. Nous savons aussi que nous n'avons pas encore la présidence : les Péruviens l'exercent jusqu'à l'ouverture de la COP. Nous agissons la mano en la mano avec eux.

Nous n'entendons pas non plus interférer avec les négociations menées par le groupe de travail de la plateforme de Durban (ADP, ad hoc working group on the Durban platform for enhanced

action), présidé par Ahmed Djoghlaïf (Algérie) et Dan Reifsnnyder (USA). Nous entendons être des facilitateurs et tout faire dans la transparence. A côté des sessions de négociation, tenues à Genève puis à Bonn (juin, septembre, octobre), les Péruviens et nous avons organisé des consultations informelles thématiques sur le modèle de la COP de Cancun (Lima en mars, Paris en mai, en juillet puis en septembre) ; leur format est réduit mais ouvert : nous avons invité 40 à 45 pays mais les autres pouvaient venir. Pendant ces sessions informelles, nous ne faisons pas de rédaction (c'est le rôle de l'ADP) mais nous cherchions à dégager des terrains de convergence et à identifier les points de blocage : les « conclusions » ont été envoyées à tous. L'idée de base est d'éviter surprises et improvisations à Paris : nous ne voulons pas reproduire l'écueil de Copenhague où on avait commencé la conférence alors que subsistait une foule de désaccords.

C. Nous soignons particulièrement l'accueil et l'organisation de la COP 21 au Bourget (30 novembre – 11 décembre 2015)

Nous attendons 20 000 délégués, 20 000 invités, 3000 journalistes. Il y aura un accueil spécial aux aéroports. Seuls, les officiels et les journalistes accrédités auprès de la CNUCC pourront aller sur le site de la conférence, la « zone bleue⁴ ». En revanche, l'accès sera libre pour les non titulaires de badges au « village » (manifestations des organisations de la société civile et des entreprises).

L'empreinte climatique de l'événement sera réduite au minimum : pavillons démontables, transport en bus électriques sur le site et en bus mixtes entre le site et les gares, achat de crédits carbone pour compenser les émissions irréductibles.

La conférence sera marquée par une « Journée de l'action » et par des journées thématiques (transport, bâtiment ...).

⁴ Les attentats du 13 novembre ont évidemment amené les autorités à renforcer les mesures de sécurité, déjà draconiennes. Aucun participant à la Conférence ne s'est désisté, en particulier aucun chef d'Etat. Tous les participants ont reconnu que l'accueil était exemplaire. Les transports en commun ont fonctionné sans anicroche. Les délégués se voyaient offrir à l'entrée des pommes et du chocolat bio.

II. LES QUATRE PILIERS DE L'ALLIANCE DE PARIS POUR LE CLIMAT

A. Un accord intergouvernemental contraignant et vérifiable

Il devra comporter des mécanismes de vérification : il faudra fixer les règles du jeu pour le suivi et le rapportage.

1. Sa portée

L'accord ne comprendrait pas d'engagements spécifiques mais « l'engagement de s'engager » (commitment to commit) ; les engagements figureraient à côté de l'accord. L'idée est d'éviter au président Obama d'être contraint de soumettre l'accord au Congrès dominé par les Républicains : l'Accord de Paris ne doit pas connaître le sort du Protocole de Kyoto.

Il est évident que, même si l'accord doit être « contraignant », on n'usera pas de la force pour obliger les Etats à l'appliquer. Mais les Etats subiront une forte pression de leurs opinions publiques.

2. Sa forme juridique

La COP de Durban (2011) avait posé l'objectif de conclure « *un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant une valeur juridique* ». Mais nous savons qu'un Protocole devrait, là encore, être soumis au Congrès américain. Les juristes devront donc faire preuve d'imagination et s'inspirer de Deng Xiaoping : « *Peu importe la couleur du chat, l'essentiel est qu'il attrape les souris* ».

3. Les grands principes qui le fonderont

Equilibre entre atténuation et adaptation - L'atténuation (limitation puis réduction des émissions de GES) est l'objectif premier de l'entreprise. Cependant, nous comprenons, mieux, nous partageons, le souci des pays en développement de mettre sur le même plan les efforts d'adaptation : entendez par là toutes les actions menées pour aider les individus, les familles, les communautés, les villages, les régions... à vivre avec les conséquences, déjà présentes ou inévitables, du changement climatique. Construire une digue, développer un système d'alerte, adapter les semences, c'est de l'adaptation. Atténuation et adaptation ne vont pas l'une sans l'autre.

Responsabilité commune et différenciée - Les pays industrialisés ne doivent pas chercher à esquiver leurs responsabilités. En même temps, il est clair que les choses ont évolué depuis 1992 : le premier émetteur de GES, et de loin, est la Chine (24% du total), devant les Etats-Unis (14%) et l'Union Européenne (10%). Par tête, les premiers émetteurs sont le Qatar et le Koweït. Sans donner l'impression à tel ou tel pays qu'on cherche à lui forcer la main, l'Accord devra clairement montrer que la lutte contre le changement climatique est l'affaire de tous.

B. Des engagements nationaux

Les engagements nationaux sont préfigurés par les « contributions *nationales* » qui, selon ce qui avait été décidé à la COP 19 de Varsovie, doivent être publiées avant la COP 21 : le secrétariat de la Convention des Nations-Unies sur le changement climatique fera une première synthèse 1^{er} novembre.

Ces contributions sont utiles au-delà même de leur valeur d'engagement : elles ont une fonction pédagogique et leur préparation oblige les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux à travailler ensemble. Elles créent également un effet d'émulation entre pays. Ces contributions « prévues » deviendront après la conférence des contributions tout court.

Cependant, il est d'ores et déjà certain que la somme actuelle des INDC ne permettra de tenir l'objectif des 2°C. Il sera donc nécessaire de les revoir et de les améliorer. L'idée se fait jour

d'un mécanisme de révision tous les cinq ans mais certains pays sont encore réticents. Nous devons les convaincre, avec l'aide des opinions publiques et des milieux d'affaires⁵.

C. Un fort accompagnement financier : arriver à 100 Mds de \$ par an d'ici à 2020

Le financement conditionne la conclusion et la mise en œuvre de l'Accord. Les apports financiers doivent être additionnels : nous comprenons le souci qu'ont les pays en développement de ne pas simplement rebaptiser sous l'étiquette « climat » les aides existantes. L'aide au développement et le financement climatique doivent progresser de pair. En même temps, il faudra inévitablement réorienter une partie de l'aide au développement : mes autorités ont décidé que l'Agence Française de Développement n'accorderait plus de crédits pour des centrales à charbon même « propre », comme elle avait pu le faire par le passé.

L'objectif est d'arriver à mobiliser 10 milliards de dollars par an d'ici 2020. Le Fonds Vert sera un élément parmi d'autres de ce financement. Des débuts sont encourageants : il a réuni un capital annoncé de 10,2 milliards de dollars qui couvrira une période de quatre ans. Il devra avoir un effet de catalyseur : il faudra en effet mobiliser toute une palette de financements, innovants ou non, y compris privés : prêts, investissements, garanties d'emprunt.

D. Le Plan d'action Lima-Paris

Il regroupera les initiatives, prises par les acteurs étatiques et non étatiques, notamment les collectivités territoriales et les entreprises, dans des domaines variés : technologies bas carbone, transports, ville intelligente, éclairage, bâtiment et isolation, gestion des déchets, irrigation, traitement de l'eau, systèmes d'alerte précoce, création de réseaux régionaux ou internationaux. Dans cette optique, les divers acteurs sont encouragés à prendre des engagements en amont de la COP 21 aux côtés des Etats, et à les enregistrer sur la plateforme en ligne NAZCA : Non-State Actor Zone for Climate Action⁶. Pour mettre en valeur les initiatives coopératives internationales les plus emblématiques, une série de journées d'action thématiques à haut-

⁵ La COP 21 a effectivement entériné ce processus de révision.

⁶ C'est aussi le nom d'une ville inca au Pérou.

niveau seront organisées pendant la COP, les « LPAA Focus » du 1er au 8 décembre, culminant avec la Journée de l'Action du 5 décembre.

Cette implication des acteurs non étatiques est une composante essentielle du succès de la COP 21 : les engagements des Etats sont indispensables mais ils ne suffiront pas. L'action de la société civile, des entreprises, de l'opinion publique, de vous et moi, est nécessaire pour faire pression sur nos décideurs publics et privés, mais aussi pour contribuer à la lutte contre le changement climatique dans notre vie de tous les jours.