

n°225 - novembre 2015

Cop 21 - Synthèse pour décideurs -

Mots clés associés : gouvernance mondiale, mondialisation | climat et énergie

Résumé

L'Encyclopédie du développement durable reproduit ici une la partie introductive de la **Note de décryptage des enjeux de la Conférence des parties de Paris à l'issue des réunions préparatoires jusqu'à mi-novembre 2015**.

Cette note, rédigée à la demande de la Francophonie sous la direction de **Pierre Radanne**, Président de 4D, est disponible en quatre langues et a pour objectif de faciliter la compréhension des négociations de la COP 21.

Nous publions ci-après les premières pages d'introduction de cette synthèse.

Pour consulter l'intégralité de la **Note de décryptage** : cliquer [ici](#)

28 novembre 2015

Auteurs

Radanne Pierre

Expert dans les domaines de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ancien Président de l'ADEME, consultant auprès d'institutions françaises et étrangères, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur ces thèmes.

Il est Président de 4D.

Texte

Le 4ème cycle de négociation climat qui s'ouvre sera décisif

La conférence climat de Paris comprend 4 processus simultanés

- La finalisation d'un texte d'accord par les 195 pays du monde qui

fixe des objectifs à moyen et long terme (2020-2030) en cohérence avec les objectifs climatiques issus des travaux scientifiques pour 2050. Pour cela, cet Accord doit comprendre des engagements de réduction des émissions pour les pays développés et des plans d'atténuation de celles-ci pour les pays en développement, et, pour tous, des plans et mesures d'adaptation au changement climatique d'ores et déjà enclenché. Ensuite, **ce texte de nature politique, juridique et organisationnel** vise à renforcer les méthodes, les processus de décision, le calendrier d'augmentation des efforts et les moyens de mise en oeuvre.

- La prise en compte des **Contributions nationales des pays** présentées aux Nations Unies courant 2015 (" contribution prévue déterminée au niveau national " - CPDN ou INDC en anglais), c'est-à-dire leur stratégie et programme de lutte contre le changement climatique d'ici 2030. La mise en oeuvre effective des Contributions des pays en développement nécessite une **montée en puissance de financements**, venant des pays développés et d'autres pays en capacité de le faire, afin d'atteindre des transferts et investissements de 100 milliards de \$ par an en 2020.
- La mise en mouvement de tous les acteurs : les collectivités locales, les entreprises, les branches professionnelles, le secteur bancaire, les diverses composantes de la société civile, dont les actions concrètes constituent autant de références à généraliser. Car, une fois prises les décisions internationales, tout se jouera dans l'ampleur et la qualité de la mise en oeuvre opérationnelle. La conférence de Paris, initialisant un nouveau cycle, se devait d'élargir la mobilisation en direction des différents acteurs publics et privés. C'est de là que viendra la dynamique transformatrice.
- Cet événement doit être aussi le tremplin pour un progrès de culture collective et individuelle et de transformation des choix et des comportements des citoyens à la hauteur de l'émergence d'une citoyenneté planétaire car l'humanité a en commun l'enjeu de gérer sa planète. C'est là une urgence fondatrice de cohésion sociale et de paix.

Ces processus seront assez indépendants dans le fonctionnement de ces deux semaines de conférence à Paris, mais ils doivent converger. Ce seront les Contributions et la mobilisation des financements qui alimenteront la volonté des pays pour aller à l'accord. Ce seront les positions des acteurs, la crédibilité de leurs actions, la mobilisation populaire et l'action des citoyens et leurs échos dans les médias qui pousseront à l'Accord. Et enfin, c'est la qualité de l'Accord à conclure qui permettra qu'au lendemain de la conférence, la politique mondiale de lutte contre le changement climatique se déploie, se concrétise et ouvre une nouvelle voie de développement, cette fois en commun pour les pays du nord comme du sud.

Mais les engagements des pays développés ont été très inégaux.

Les engagements pris par les pays développés pour la période 2013-2020 ont été très insuffisants pour endiguer le changement climatique. Surtout certains pays se sont désengagés du Protocole de Kyoto pour contourner ses obligations juridiques. Il s'agit du Japon, de la Russie, de la Nouvelle Zélande, tandis que le Canada est purement et simplement sorti du Protocole de Kyoto et a rejoint en cela les États-Unis. L'horizon de 2020 se rapprochant déjà, s'engage un 4ème cycle de négociation.

Celui-ci doit donc aussi remonter les efforts des pays d'ici 2020, en plus de conclure un Accord couvrant la période 2020-2030.

Ce nouveau cycle est marqué par des avancées majeures

La période qui a suivi la conférence de Copenhague a été marquée par des avancées décisives :

- Les rapports successifs du GIEC sont parvenus à faire reconnaître un objectif commun : rester en deçà d'un réchauffement de 2°C par rapport à la période préindustrielle car au-delà, c'est la capacité à nourrir une humanité qui atteindra 10 milliards d'habitants en 2050 qui se trouvera compromise, en même temps que des dégradations et phénomènes de nature irréversible dans l'environnement qui se produiront.
- Ensuite, les pays se sont accordés sur cette obligation qui modifie profondément les termes de la négociation puisqu'il en découle une contribution indispensable de tous les pays à la lutte contre le changement climatique. Riches et pauvres, dans des proportions évidemment proportionnelles à leurs capacités.
- C'est donc la question même de la forme de développement qui est posée. Il va falloir dépasser et résoudre les inégalités héritées de l'histoire. Le financement de la lutte contre le changement climatique pour les pays en développement est en la matière donc un enjeu central.

Un changement complet de méthode de négociation

Les difficultés rencontrées dans les années 2000 et l'élargissement de la mise en mouvement à tous les pays ont impliqué des changements de méthode, en mobilisant d'entrée les chefs d'État et de Gouvernement. Ce fut initié par le Sommet organisé par Mr. Ban Ki Moon de septembre à New York 2014, puis des rencontres lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2015 et cela s'est ensuite continué par une intense activité diplomatique. On est donc passé d'une approche " de haut en bas ", avec une " distribution " d'objectifs entre pays développés à une approche de " bas en haut " intégrant tous les pays et toutes les catégories d'acteurs. Ce n'est pas seulement un progrès diplomatique, c'est surtout une avancée décisive pour la mise en oeuvre des actions concrètes sur le terrain et dans les secteurs économiques.

Le calendrier de préparation de la conférence a été très serré :

- Amener chaque pays à présenter aux Nations Unies sa Contribution (stratégie nationale de lutte contre le changement climatique d'ici 2030) pour octobre 2015. 176 pays sur 195 ont répondu (au 24 novembre).
- Aboutir à un accord politique intégrant tous les pays pour la période 2020-2030.
- En déduire des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre entre pays qui permettent de stabiliser le climat en dessous d'un réchauffement de 2°C, ce qui va impliquer un renforcement des engagements et contributions pour y parvenir, dont les modalités seront à fixer à Paris.

30 ans après la compréhension scientifique des impacts du changement climatique, la négociation entre dans le dur. Si l'on ne parvient pas à des engagements suffisants de la part des pays, la dégradation du climat va vite devenir irrattrapable. Or, les relations internationales se sont fortement dégradées ces dernières années, d'ailleurs en partie dues aux baisses de rendements agricoles par baisse des précipitations dans les pays tropicaux. À cela s'est ajoutée une crise économique et financière a réduit les marges de manoeuvre des pays. Il faut donc réussir une négociation à 195 pays

rapidement dans un contexte politique et économique difficile.

Réussir cette nouvelle séquence de négociation implique de progresser sur 4 fronts :

- **La négociation entre États**, avec **des engagements** qui soient non seulement élevés, mais qui soient surtout mis en pratique. Il va falloir négocier des engagements et des contributions des pays qui soient équitables, obtenir une transparence dans leur réalisation et transcrire les accords obtenus dans des règles de respect en droit international. Cela est directement lié à la mobilisation des financements, non seulement atteindre les 100 milliards de \$ en 2020, mais préciser la montée en puissance d'ici là et ensuite pérenniser ce soutien selon le niveau de développement des pays. Le détail des Contributions et la répartition des financements ne sont pas de nature de ce que l'on peut **mettre dans un accord juridique** international stable dont l'écriture ne peut pas devoir être changée trop rapidement. Cet Accord doit fixer des règles de long terme, puis être transcrit dans des décisions votées par la CdP et appliqué par les États, les acteurs économiques et financiers.
- La conclusion de l'Accord de Paris qui offre des **solidités juridiques**, des processus prévisibles et surtout qui donne des **garanties d'équité**, qui soit inclusif et qui fixe dans le temps de nouveaux rendez-vous avec des exigences fortes, mais à un rythme auquel chacun puisse se préparer. L'un des points les plus épineux va être le statut juridique de l'Accord : qu'il soit suffisamment fort pour donner à chaque pays des garanties de respect par toute la communauté nationale.
- **Une mobilisation dans l'action** à tous les niveaux : les États, les entreprises, les collectivités locales, les citoyens. Bref parvenir à mettre toute l'humanité en marche. Dans le sens d'un usage plus efficace des combustibles fossiles, de la généralisation du recyclage, de la protection des forêts... Autant de choix et d'actions qui présentent des co-bénéfices pour l'humanité toute entière. En termes de réduction des impacts négatifs, mais surtout de créations d'emplois, de dépenses évitées, de cohésion sociale, d'accès au développement... Rien n'est plus convaincant que la mise en évidence des bénéfices, des emplois, des dépenses évitées, des comptes extérieurs améliorés pour faciliter la progression vers un accord ambitieux incluant tous les pays.
- Du fait de l'importance de cette négociation, il est essentiel d'impliquer les citoyens. Sans leur soutien, les responsables politiques n'auront pas le mandat politique indispensable pour des décisions majeures. En outre, l'adhésion des citoyens permet la réalisation concrète des actions. S'il est essentiel d'aider chacun à comprendre ces enjeux décisifs, il faut aussi lui donner des garanties quant à ses conditions de vie pour lui et pour ses enfants. La conférence de Paris devra être la première conférence climat qui parle à la personne.

Progresser sur les deux derniers points est essentiel pour remonter le niveau de la négociation internationale. On est au pied du mur, car on ne peut pas reporter l'échéance. En effet, pendant que les pays tergiversent, le climat se dégrade... irrémédiablement, avec toutes les souffrances induites.

Le processus des Contributions nationales

C'est d'elles que la vraie avancée par rapport aux négociations antérieures est venue :

- Si les pays développés s'en sont tenus au strict minimum, en mentionnant leurs engagements de réduction d'émissions, mais en passant sous silence comment ils

envisagent les réaliser par secteur et par filière.

- Si beaucoup de pays émergents ont attendu le dernier moment pour présenter leur Contribution (en dehors de celles précoces du Mexique et de la Chine).
- C'est du côté des pays en développement y compris les plus pauvres et les plus vulnérables qu'une lumière est venue. Ces pays, principales victimes du changement climatique, en une décennie ont dû parcourir le lourd chemin de la colère contre un modèle de développement imprimé par les pays développés qui s'avère non durable [1]. Les Contributions des pays en développement esquissent massivement les voies d'un nouveau mode de développement. L'un des points difficiles va être d'apprécier ce que ces pays peuvent faire à partir de leurs moyens propres et ce qu'ils peuvent réaliser à condition de soutiens internationaux (technologiques et financiers) compte tenu de la diversité de leurs situations.

Il leur a fallu aussi prendre conscience que finalement la seule voie de développement restant ouverte était celle de " sauter " l'étape d'une utilisation massive des combustibles fossiles. Cela les a conduit à entrer dans un monde inconnu, celui inexploré d'un nouveau de développement, mais avec une condition stricte de réduction des inégalités, qui contraste avec le cheminement actuel du monde.

Les attentes pour la conférence de Paris

Cette 21ème Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de Paris, de décembre 2015, couvrant la période 2020-2030, sera décisive. Elle doit créer un cadre global avec un Accord faisant consensus. Il faudra renforcer la confiance, ébranlée depuis la conférence de Copenhague de 2009, et avancer sur les questions d'équité et de solidarité, afin que tous les pays puissent progresser vers un nouveau modèle de développement. La recherche d'équité nécessite de s'inscrire dans le principe de différenciation, un des piliers de la Convention de Rio

de 1992. C'est aussi la condition d'un niveau élevé d'ambition des objectifs climatiques.

Une des questions est de savoir comment la France peut y contribuer à sa réussite alors qu'elle vient d'être frappée par des attentats le vendredi 13 novembre à Paris. Si ce pays rencontre des difficultés graves d'acceptation du nouvel ordre économique du monde, il tire de sa, si douloureuse histoire, des lumières : il n'y a pas d'autre chemin que la mise en mouvement de chacun, c'est non seulement à travers des processus démocratiques, mais en effectuant un grand travail pédagogique et de soutien à chacun que l'on progressera sur ce nouveau chemin de développement. C'est-à-dire aider à ce qu'une mère, un père puissent dire à leur jeune enfant, ce que deviendra sa vie, puisqu'il traversera tout ce siècle.

Il s'agira, à la Conférence de Paris d'éviter l'enlisement d'une négociation qui se complexifie et donc qui devient de plus en plus opaque au-delà des négociateurs. Avec le risque de voir le soutien de l'opinion publique s'affaiblir alors que des choix décisifs doivent être faits.

D'où un double constat fait depuis l'entrée dans ce nouveau cycle de négociation :

- " *Le temps ne joue pas en notre faveur* ", a dit Mr. Ban Ki Moon, car la dégradation du climat s'accroît. Le dernier rapport du GIEC a été clair : les changements climatiques sont, sans équivoque, de nature anthropique. Leurs effets se feront ressentir dans toutes les parties du monde : inondations en Europe et au Moyen-Orient, sécheresses en Australie, événements climatiques extrêmes en Asie ou aux États-Unis, montée des eaux qui submergent des îles... Mais rester en-deçà des 2° de réchauffement par rapport à la période préindustrielle est faisable, si l'on agit maintenant.

- Et, malgré cela, l'écart entre la trajectoire de diminution des émissions mondiales et les engagements pris de réduction des émissions se sont creusés, ce qui rend plus difficiles les efforts d'atténuation après 2020 et augmente le coût de l'adaptation et des impacts. Il est indispensable de réussir un accord impliquant tous les pays dans le cadre des Nations Unies avec un niveau d'ambition élevé pour parvenir à stabiliser le climat.

Ce qui est en question, n'est pas seulement la signature d'un accord entre États, c'est la mise en mouvement de toute l'humanité, États, entreprises, collectivités territoriales, sociétés civiles jusqu'à chaque citoyen. Une mise en mouvement, ensemble, pour tous. Cette prise de conscience de la nécessité d'agir à différents niveaux est désormais actée : le défi climatique ne pourra être résolu sans la compréhension par les populations des enjeux, sans l'implication du plus grand nombre, sans l'émergence d'initiatives à tous les échelons et par tous les acteurs.

Ce qui ne peut être décidé directement à Paris faute d'unanimité de la part de tous les pays

La Charte fondatrice des Nations Unies n'ouvre pas la perspective de prises de décisions, pourtant essentielles, dès lors qu'il n'y a pas unanimité entre les États car les Nations Unies n'ont pas de pouvoir économique, fiscal et de sanction par-dessus les États qui sont souverains ? Cela concerne :

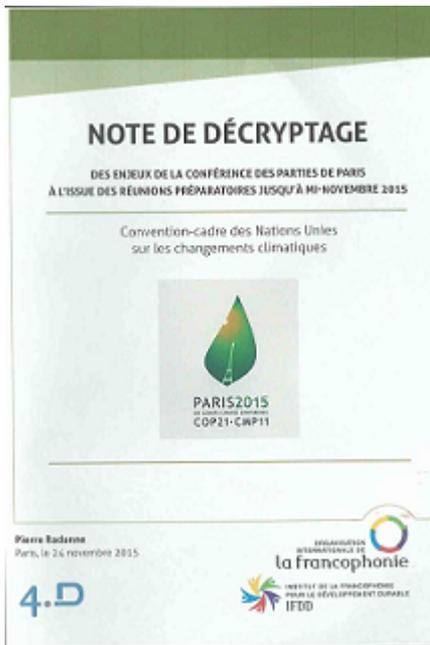
- la fixation d'un prix du carbone, soit sous forme d'une taxe, soit à travers un marché de quotas,
- la suppression par les pays des subventions aux combustibles fossiles, alors que les besoins d'investissement de la lutte contre le changement climatique sont considérables dans tous les pays notamment en soutien à l'action des pays en développement,
- et même, le renoncement à l'extraction de ressources de combustibles fossiles compensée par des financements au profit de l'efficacité énergétique et de la valorisation des énergies renouvelables.

Ces questions peuvent néanmoins avancer pays par pays sur la base de décisions nationales, de groupements de pays ou de grandes entreprises à caractère transnational, mais en prenant le risque de se placer en situation défavorable par rapport à des concurrents qui ne prendraient pas de tels engagements.

Pourtant, des décisions de cette nature deviennent de plus en plus indispensables au plan mondial. Il faudra le faire, ce qui impliquera un renforcement en profondeur des Nations Unies. En effet l'intérêt général de l'humanité toute entière doit primer sur les intérêts nationaux immédiats.

Le point difficile du cadre juridique de l'accord

Et plus important encore, est la grande difficulté d'avancer vers un accord juridiquement contraignant. Mais en la matière, il y a un immense quiproquo. La clause du Protocole de Kyoto qui tentait de l'instaurer n'a pas fonctionné, parce que les pays ayant dérapé sur leur trajectoire d'émissions entre 1990 et 2012 se sont précipités dans le sas ouvert par les États-Unis pour prendre leurs engagements pour la période 2013-2020 en dehors de tout cadre d'obligation de respect de leur parole.



En outre, il faut que les pays ratifient l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

Cet échec lors de la dernière décennie fait clairement la preuve qu'en l'absence d'un cadre juridique fiable, les pays n'auront de pas de confiance dans le sérieux de l'implication les uns des autres. Avec le temps et pour assurer à la fois l'ambition des objectifs l'équité entre les pays, il faudra bien convenir d'un processus assorti de sanctions économiques envers des pays qui ne tiennent pas leurs engagements

et refusent de rattraper leur retard. Mais cela demande un renforcement des pouvoirs des Nations Unies.

Pourtant cette difficulté persiste avec la position de John Kerry exprimée dans le Financial Times du 12 novembre qui est sans équivoque pour la conférence de Paris : " Il n'y aura pas d'objectifs de réduction des émissions juridiquement contraignants, comme cela avait été le cas à Kyoto ". Ce refus d'accords internationaux juridiquement contraignant est une constance de la diplomatie américaine depuis plus d'un demi siècle. A l'inverse, la plupart des pays exigent un tel cadre, car c'est une condition pour augmenter l'ambition des objectifs.

Cela a été aussi réaffirmé par le Président Hollande.

On semble s'acheminer vers une sorte de moyen terme, c'est-à-dire un accord non assorti de sanctions, donc non contraignant, mais comportant un renforcement des règles de transparence, de comptabilisation des objectifs des pays, de mesure, de rapportage et de vérification des actions ainsi que des financements octroyés et reçus. Le tout intégré dans un processus resserré de révision à la hausse tous les 5 ans des objectifs des contributions avec refus de rétrogradation. La première de ces révisions devrait intervenir en 2018/2019. Cette révision tous les 5 ans permet de tenir compte pragmatiquement des évolutions des économies des pays et des technologies.

Les avancées majeures à réaliser à Paris

Le calendrier suivant a été fixé pour le fonctionnement de la CdP :

- Une réunion de chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre. 140 sont attendus à Paris,
- Une négociation sur le texte jusqu'au samedi 5 décembre,

- Puis après transmission du texte à la présidence de la CdP, une finalisation sera effectuée par les ministres.

Concrètement quatre décisions majeures sont à prendre à Paris :

La mobilisation essentielle de capacités financières afin de concrétiser la réalisation des Contributions des pays en développement

Le danger est que les pays tergiversent et que le tour de table financier pour atteindre les 100 milliards de \$ par an ne se termine qu'en fin de négociation à Paris, engendrant un durcissement des positions qui devienne indépassable. Au stade actuel, le tour de table porterait sur 85 milliards de \$ pour 2020, en ajoutant les contributions en don des États, les prêts concessionnels et les financements privés liés. Et il est très difficile de pointer la caractéristique additionnelle ou non de ces financements, mais ce montant n'inclut pas les investissements bancaires et industriels non épaulés par des financements publics. Il est essentiel que, sans attendre 2020, un processus prévisible de montée en puissance des soutiens financiers soit décidé. Une part de l'ordre d'un tiers doit être consacrée à l'adaptation, incluant une répartition à parité dans le Fonds Vert car beaucoup d'actions d'adaptation requièrent des contributions en don. Il faudra aussi qu'il soit clair que la mobilisation s'amplifiera au-delà de 2020.

Trois points sont particulièrement soulignés dans le texte de négociation comme à trancher :

- La progression vers une **comptabilisation sérieuse des engagements** et des actions, permettant une comparabilité des trajectoires d'émissions, la mesure, la vérification et une présentation transparente des résultats effectifs des actions réalisées par les pays, ainsi que des financements internationaux apportés par les pays développés et de l'effectivité de la réalisation des actions par les pays en développement à partir de ces financements. Il va donc falloir convenir de ces règles de transparence et de comptabilisation, d'appuyant sur des examens d'experts internationaux. Assurément, elles seront à préciser dans les années qui viennent.
- Ensuite, l'objectif d'une " montée d'escalier ", avec l' **augmentation tous les 5 ans des objectifs d'atténuation** des émissions en fonction des changements d'énergie, des avancées technologiques effectuées, de l'amélioration des comportements et de l'organisation collective des territoires. Cette disposition devra s'accompagner, d'un refus de révision à la baisse des engagements et des objectifs des Contributions nationales des pays lors de ces renégociations régulières.
- Enfin tel que présenté plus haut, la définition du **statut juridique de l'accord** et du cadre de respect de mise en oeuvre des engagements et des Contributions des pays, en contournant les blocages possibles au nom de la souveraineté nationale invoquée par les pays du fait de leur constitution et du refus potentiel de leur parlement. Une telle attitude est à craindre de la part des États-Unis, mais aussi de la Russie, du Japon et l'Inde notamment. Au-delà de l'accord formel des pays, il faudra réussir d'ici fin 2020 à obtenir la ratification des parlements et donc ouvrant la voie ensuite à des décisions déterminantes de lois et d'affectation de budgets publics.

La mobilisation de tous les acteurs

Le succès de la conférence de Paris doit être appréhendé au-delà de l'adoption du texte l'Accord, en intégrant un pas décisif de mise en mouvement dans l'action à la fois des États, mais aussi de toutes les catégories d'acteurs.

À travers la plateforme NAZCA d'enregistrement des actions des acteurs non-étatiques mise en place aussitôt la conférence de Lima et le Plan d'Action Paris-Lima qui agrège les actions des acteurs économiques, il s'agit de hausser sans attendre les objectifs exprimés avant 2020 et de concrétiser la réalisation des Contributions pour la période 2020-2030. Une absence d'amélioration des engagements à court terme affaiblirait inévitablement les prises d'engagements à long terme notamment de la part des pays émergents et des pays en développement.

Une avancée décisive à faire dans l'implication de tous les citoyens

Au-delà du processus de la conférence de Paris, si l'on inclut les conférences suivantes et le succès des ratifications parlementaires, la réussite va se jouer aussi sur l'adhésion des opinions publiques, leur soutien aux forces politiques engagées dans la réussite de la lutte contre le changement climatique, et aussi plus profondément dans l'implication de chacun dans son comportement personnel. Une étape qui n'est réellement réalisée à présent de façon satisfaisante dans aucun pays. Puisse donc la conférence de Paris réaliser une avancée décisive en la matière dans tous les pays sous l'impulsion des organisations de la société civile, des élus et des médias.

La difficile appréciation du résultat de la Conférence de Paris

Le résultat de la conférence de Paris sera à apprécier avec une vision dynamique, car la séquence de négociation va se prolonger jusqu'en 2018.

Une absence totale d'accord à Paris sera très difficile à remonter ensuite. La conférence suivante aura lieu en novembre 2016 quelques jours seulement après l'élection présidentielle américaine, avec donc, selon les règles américaines, un nouveau président élu qui n'entrera en fonction que fin janvier.

Un succès de la conférence de Paris ouvrirait la voie :

- pour les CdP suivantes qui auront à préciser les modalités d'application de l'Accord de Paris et permettre les ratifications parlementaires d'ici fin 2020,
- pour la mobilisation des financements année après année pour atteindre 100 milliards de \$ de financements internationaux d'ici 2020,
- pour accentuer la mobilisation des acteurs économiques et financiers et des opinions publiques,
- pour concrétiser l'avancée vers une nouvelle voie de développement de tous les pays qu'ils soient développés, émergents et en développement.

Notes

[1] Toutefois les pays développés ne soupçonnaient tout de même pas, il y a un siècle et demi que l'utilisation de combustibles fossiles allait bouleverser le climat !

Sur Internet

Site 4D : www.association4d.org