

LA TRANSITION ECOLOGIQUE EN DEBAT

Séance 7 : La conférence climat à Paris en 2015

Quelle ambition pour un accord international ? Quel rôle pour la France ?

1) Introduction

Mise en place lors du sommet de la terre de Rio en 1992, la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a signé la reconnaissance formelle et internationale du changement climatique comme l'un des plus grands défis de l'humanité dans les décennies à venir. La convention cadre affirme ainsi la nécessité de «*stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* », formalisée depuis le sommet de Cancun (2010) à travers l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre à un niveau permettant de limiter le réchauffement global à moins de 2°C.

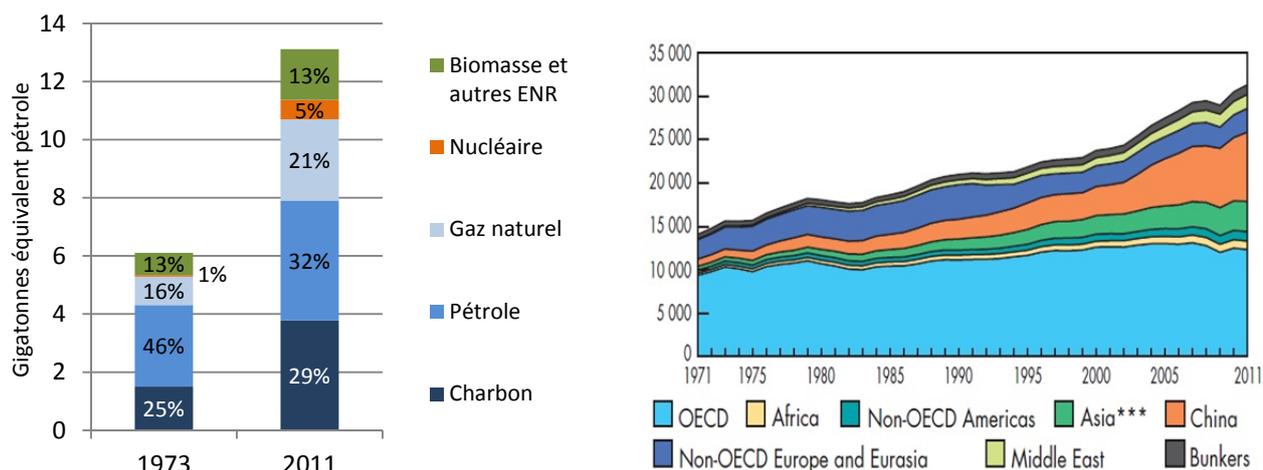
Alors que l'urgence climatique s'accroît, les attentes sur la réussite de la conférence climat de 2015 à Paris sont de plus en plus fortes. En effet, les émissions mondiales de gaz à effet de serre liées aux activités humaines ont augmenté de 80% entre 1970 et 2010, principalement tirées par le doublement de la consommation d'énergie sur la même période. Les émissions continuent à augmenter de plus de 2% par an depuis 2000 et le dernier rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2014)¹ affirme qu'il faudrait réduire les émissions mondiales de 40% à 70% d'ici 2050 (par rapport à 2010) et atteindre une économie quasi neutre en carbone à la fin du siècle pour maintenir le réchauffement climatique en-dessous de 2°C d'ici 2100. Au-delà des objectifs de long terme, le respect d'une trajectoire efficace et crédible sur les 2°C impliquerait d'arriver à inverser la tendance d'évolution des émissions mondiales avant 2020, redoublant l'urgence sur l'adoption de mesures immédiates.²

Dans ce contexte, quelles sont les conditions de réussite de la conférence des parties à Paris en décembre 2015 ? Quelle forme d'accord est nécessaire et comment y parvenir en tenant compte de la diversité des intérêts des pays ? Et quel rôle pour la présidence française ?

¹ GIEC 2014 : *Climate Change 2014. Mitigation of climate change*. Volume 3 du 5e rapport d'évaluation.

² PNUF 2014 : *The Emissions Gap Report 2013*.

Consommation d'énergie primaire (gauche) et émissions mondiales de CO₂ (droite)



2) Le chemin jusqu'à la conférence des parties 21 de Paris en 2015

Dès 1992, le sommet de Rio a permis d'ancrer deux principes qui restent structurants dans le processus des négociations :

- **le principe de responsabilité commune mais différenciée**, marquant la différenciation entre pays selon leur niveau de développement économique et la responsabilité historique des pays industrialisés.
- **le droit au développement** : les mesures prises en vue de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique ne doivent pas entraver le développement économique des pays.

Intensément débattus en raison des difficultés de définition et de la transition rapide de certains pays (émergents en particulier), ces notions sont au cœur des discussions actuelles sur la répartition de l'effort et la tension entre la priorité donnée au développement économique à court terme et la transition vers un modèle de prospérité soutenable à plus long terme.

Depuis la mise en place de la CCNUCC et de son processus de négociations annuelles, l'adoption du **protocole de Kyoto en 1997** a été le premier succès marquant, avec l'adoption d'engagements de réduction des émissions de la part de la majorité des pays développés, nuancé par l'absence de ratification des Etats-Unis, le retrait du Canada et l'ambition relativement faible (réduction des émissions de 5% à l'horizon 2012). C'est également à cette occasion qu'ont été mis en place les premiers mécanismes de flexibilité autour de l'idée de structurer un marché mondial des quotas d'émissions : échanges internationaux de permis d'émission, mise en œuvre conjointe et mécanismes de développement propre favorisant la coopération internationale.

Considérée comme une étape clé pour négocier un accord post-Kyoto, **la conférence de Copenhague en 2009** (COP 15) a souvent été perçue comme un échec. Néanmoins, la conférence a permis un certain nombre de percées non-négligeables : adoption des objectifs volontaires de réduction de la part de tous les grands émetteurs ; reconnaissance de la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2°C; et des engagements significatifs en matière du financement de l'économie bas-carbone. Pour autant, il a vite été clair que les objectifs chiffrés de Copenhague et la force juridique du cadre volontaire n'étaient pas suffisamment ambitieux et forts pour rendre crédible la transformation vers une économie bas-carbone.

Les conférences suivantes (Cancun en 2010, Durban en 2011) ont permis de débloquent cette situation, d'une part en prolongeant le protocole de Kyoto pour une seconde période d'engagements (afin de poursuivre l'effort avant 2020) et d'autre part en créant une enceinte (la plateforme de Durban) mandatée avec l'objectif de définir d'ici 2015 les bases d'un accord juridique global pour la période post-2020. Enfin, ce processus a également permis d'avancer sur les mesures concrètes, autour de l'initiative du fonds vert en tant qu'instrument de solidarité au service des actions d'atténuation et d'adaptation.

3) Les conditions de réussite de la COP 2015 à Paris

Dix-sept mois avant la conférence de Paris, la situation est sensiblement différente par rapport au contexte précédant le sommet de Copenhague, qui fut marqué par un fort engagement politique de principe ainsi qu'une pression importante de la part de la société civile, mais des divergences fondamentales sur la nature et le contenu de l'accord. A l'inverse, alors que le niveau de convergence sur le contenu et les principes clefs de l'accord semble aujourd'hui en bonne voie, la question de la mobilisation des grandes forces politiques et de la société civile plus largement sera un facteur essentiel pour la réussite de la COP 21 à Paris. Plus largement, il s'agira de faire émerger une vision positive et partagée des synergies entre la protection du climat et les opportunités économiques associées à la transition vers un modèle de société sobre en carbone et en énergie.

Le succès de la conférence de Paris dépendra ainsi de la prise en compte de l'ensemble des enjeux clés identifiés à travers les négociations préparatoires :

a) La nature de l'accord et le processus pour y parvenir

Si le mandat pour la conférence de Paris vise clairement l'adoption d'un accord applicable à l'ensemble des pays, plusieurs points restent en suspens. En premier lieu, la nature juridique des engagements pris au niveau des parties et au niveau international reste à définir. En second lieu, la construction « hybride » de l'accord, combinant des logiques *top-down* (respect de l'objectif des 2°C autour d'une trajectoire indicative, mise en place d'instruments internationaux sur la transparence le respect des objectifs nationaux) et *bottom-up* (définition des engagements nationaux) sera un défi de taille : comment combiner la diversité d'objectifs nationaux pouvant prendre des formes et des niveaux d'ambition très divers ? Comment combler l'écart entre les engagements pris et une trajectoire d'émissions compatible avec l'objectif des 2°C ?

b) L'articulation avec les autres événements clés de la gouvernance internationale

Au-delà de la COP 21, l'année 2015 marquera également une étape clé pour l'agenda mondial pour le développement, coïncidant avec l'échéance des objectifs du millénaire et la négociation sur les objectifs pour le développement durable en septembre 2015. L'agenda sur le développement touche ainsi directement à plusieurs enjeux intrinsèques aux négociations sur le climat, que ce soit à travers la question de la solidarité et du financement, la définition d'objectifs et de mesures précises pour soutenir un développement compatible avec l'urgence environnementale et climatique, ou encore la question de l'adaptation aux impacts du changement climatique.

c) La question du financement

Enjeu crucial des négociations, le financement reste l'élément clé pour trouver un accord politique entre les différents groupes de pays. La mise en place du « fonds vert », décidée lors de la conférence de Durban en 2011 et visant à cumuler 100 milliards de dollars annuels au profit des actions

d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement, doit être poursuivie. En parallèle, il reste à définir une stratégie plus large et structurelle sur le financement visant à renforcer la cohérence et l'ambition des outils et l'articulation entre financements publics et privés (à l'image des obligations vertes).

4) Les enjeux de la présidence française pour 2015

Si la préparation technique du sommet de Paris sera un enjeu essentiel, les signaux politiques envoyés par la France et l'Europe en amont de 2015 représentent un enjeu clé pour asseoir ce leadership et renforcer la crédibilité et l'ambition de la conférence de Paris.

Cela passe en premier lieu par **un engagement fort sur le plan national**. Lors de la conférence environnementale de 2012 en amont du débat national sur la transition énergétique, le Président François Hollande avait annoncé la volonté de faire de la France « la nation de l'exemplarité environnementale ». Le niveau d'ambition de la future loi sur la transition énergétique autour de l'objectif de réduire d'un facteur 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, sera ainsi essentiel pour assurer la crédibilité de la France dans le processus et démontrer l'engagement pour des mesures à court terme.

Cela passe également par une **approche nouvelle sur le processus lui-même**. L'initiative française visant à construire un « agenda positif », fondé sur un partage des solutions et des opportunités plutôt que du fardeau semble ainsi pertinente, à condition de définir les initiatives concrètes pour matérialiser cette vision. L'implication de l'ensemble des parties prenantes (collectivités, secteur privé, ONG) devra être un élément clé à cet égard tout comme l'activation de l'atout majeur qu'est le réseau diplomatique français, en vue de susciter une mobilisation plus large à l'échelle internationale. Enfin, cela suppose de développer les synergies entre l'agenda climat et les enjeux énergétiques et économiques plus larges (sécurité énergétique, compétitivité, efficacité).

Enfin, l'avenir de la politique énergie-climat de l'Union européenne constitue un élément clé en amont des négociations. Le leadership européen se matérialise sous au moins trois aspects :

- **le poids du marché intérieur européen** : troisième émetteur de GES, l'Europe reste surtout la première zone économique mondiale, et ses orientations politiques peuvent avoir un impact bien au-delà de ses frontières. Le leadership assumé par l'Europe sur le développement des énergies renouvelables a joué un rôle essentiel pour porter à maturité de nombreuses technologies (à l'image du photovoltaïque ou de l'éolien), favorisant la compétitivité des technologies bas carbone ;
- **un leadership sur l'innovation politique** : bien que soumis à de nombreux aléas, le système d'échange de quotas CO₂ européen (tout comme les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables) a pu servir d'inspiration à de nombreuses initiatives dans le monde, comme en témoigne la coopération avec l'Australie, ou encore le soutien à des projets homologues en Chine ou au Mexique.
- **Un leadership diplomatique** : l'Europe reste un acteur clé pour tirer l'ambition d'un accord international vers le haut. C'est également dans cette perspective que l'Union doit afficher sa cohésion et envoyer un signal politique fort dès octobre 2014, autour d'une position commune et d'un paquet énergie-climat 2030 ambitieux et crédible, pour inciter les autres puissances à se positionner de manière constructive.