

Source : <https://www.connaissancedesenergies.org/tribune-actualite-energies/cop24-que-penser-du-resultat>

Téléchargement 20 12 2018

## COP24 : que penser du résultat ?



[Sandrine Maljean-Dubois](#)

Directrice de recherche CNRS, Université d'Aix-Marseille

Après deux réunions d'étape pour faire suite à la COP21, la COP24 organisée à Katowice en Pologne, a constitué une conférence importante, venant clore une année « crash test »<sup>(1)</sup> pour la coopération multilatérale sur le climat.

L'inquiétude était autorisée, car [cette nouvelle COP](#) présidée par [une Pologne à l'économie très charbonnée](#), s'est ouverte dans un contexte plus que morose. Après la décision de retrait des États-Unis, c'est le Brésil de Bolsonaro qui envisage désormais de quitter l'accord de Paris. L'Europe elle-même est plus divisée que jamais sur ces questions et empêchée d'avancer d'un seul élan.

Et si la France a pu ces derniers temps, dans le sillage de [la COP21](#), jouer un rôle moteur dans la promotion de la protection de l'environnement à l'échelle internationale – le Président Macron a d'ailleurs été désigné « *champion de la planète* » par le Programme des Nations unies sur l'environnement – elle s'est montrée plus que fragilisée par [le conflit des « gilets jaunes »](#).

Manque de transparence

23 000 personnes étaient accréditées pour participer à la conférence, mais le niveau de représentation des États était faible, traduisant une certaine indifférence envers le processus. Le déroulé de la conférence lui-même a suscité la colère des ONG, voire des petits pays, en raison du manque de transparence. Les négociations se sont tenues derrière des portes closes durant toute la deuxième semaine, attisant la méfiance des uns et des autres, voire ressuscitant [le spectre de Copenhague](#).

Les négociations ont été d'autre part particulièrement difficiles. Certains bruits de couloir laissant régulièrement entendre qu'en l'absence d'accord, l'adoption des décisions serait renvoyée à 2019. La plénière de clôture a été reportée d'heure en heure pour débiter plus de 24 heures après le moment où elle était censée se terminer, dans la nuit du samedi 15 au dimanche 16 décembre.

Les négociateurs ont finalement pu se mettre d'accord sur un « *paquet* » (un *package deal*) savamment équilibré pour qu'il soit acceptable en tant que tel par les négociateurs représentant près de

200 pays. Ce paquet a été adopté par consensus, comme c'est la règle. L'Inde s'est désolidarisée d'un élément sans toutefois s'opposer à l'adoption de l'ensemble.

Mais le résultat de la COP peut-il réellement être analysé comme un succès ? Il faut le mesurer à l'aune des trois enjeux auxquels elle devait répondre : l'adoption des règles d'application (en anglais le *rulebook*) de l'accord de Paris, le relèvement de l'ambition des contributions nationales et les financements.

L'adoption de règles d'application relativement solides

L'application de l'accord de Paris, qui aura lieu à partir de 2020, nécessitait l'adoption d'un paquet de décisions de la COP. L'objectif était notamment d'harmoniser le contenu et le calendrier des contributions nationales, d'organiser le bilan mondial quinquennal des efforts collectifs, de définir précisément le fonctionnement du mécanisme de transparence et de contrôle et d'opérationnaliser le comité de contrôle.

La COP21 avait lancé toutes ces négociations et prévu leur aboutissement lors de la COP24. Le caractère extrêmement technique des questions discutées ne devait pas masquer l'enjeu essentiel : de leur résultat dépendait la robustesse de l'accord. Or, le paquet adopté de ce point de vue, même s'il n'est pas parfait, peut être évalué positivement.

La transmission des contributions nationales est désormais encadrée par des lignes directrices précises et détaillées. Le mécanisme destiné à garantir la transparence est relativement robuste et commun pour l'essentiel à tous les pays. Il concerne aussi bien les contributions nationales des États, que les financements fournis et reçus. Les premiers rapports seront dus au 31 décembre 2024. Les informations seront revues par des experts et rendues publiques par le secrétariat.

Tout au plus un État récalcitrant pourra subir un *naming and shaming*, mais c'est une sanction que craignent les États.

L'ensemble du dispositif va améliorer la clarté, la précision et la comparabilité des contributions nationales, ce qui est essentiel pour mesurer l'écart entre la réalité et la trajectoire nécessaire pour atteindre les objectifs de l'accord de Paris et pour construire la confiance entre les uns et les autres. Les États seront plus enclins à s'engager s'ils sont assurés que chacun tient ses promesses.

Par ailleurs, la forme du bilan mondial collectif, destiné à évaluer collectivement et tous les cinq ans les efforts conduits au regard des objectifs posés, est précisée. Le premier se tiendra en 2023, comme décidé lors de la COP21. Enfin, un comité chargé de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions de l'accord de Paris est établi. Ses moyens sont modestes et il ne peut décider de sanctions conformément à l'esprit et à la lettre de l'accord de Paris. Tout au plus un État récalcitrant pourra subir un « *naming and shaming* », mais c'est une sanction que craignent les États.

Dans tous les cas, le comité ne pourra contrôler que le respect d'obligations procédurales puisque l'accord de Paris ne contient que des obligations procédurales. Le comité ne contrôlera pas le niveau d'ambition ou l'équité des contributions nationales, qui demeurent à l'appréciation souveraine de chaque État.

La COP n'est en revanche pas parvenue à un accord sur les échanges internationaux de quotas carbone. La décision sur ce point est reportée à la COP suivante, ce qui est finalement un moindre mal, car un mauvais accord aurait pu menacer l'intégrité environnementale de l'ensemble des efforts

d'atténuation des changements climatiques.

Relèvement de l'ambition : les États absents

L'accord de Paris pose un objectif ambitieux, celui de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C ».

Or, mises bout à bout, les contributions nationales des États amènent plutôt la planète vers 3°C à la fin du siècle et davantage par la suite. Et encore faudrait-il que ces contributions soient mises en œuvre. Or, pour l'instant, les pays du G20 sont sur la voie de remplir leurs engagements pour 2020, mais pas pour 2030. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre sont d'ailleurs reparties à la hausse, comme le constate le dernier *Emissions Gap Report*. Ce rapport conclut que l'écart se creuse et que si les ambitions des contributions nationales ne sont pas revues à la hausse pour 2030, il deviendra impossible de respecter l'objectif de 1,5°C.

3°C, c'est certes mieux que les 4 ou 5°C auxquels aurait conduit l'absence d'action climatique, mais c'est encore bien insuffisant ! Cela a été clairement mis en évidence par le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'une augmentation des températures de plus de 1,5°C. [Ce rapport, adopté en octobre 2018 par les scientifiques du GIEC et les représentants des États, conclut que le réchauffement global atteindra probablement 1,5°C entre 2030 et 2052 s'il se poursuit au rythme actuel.](#) Il précise également que les risques pour l'homme et l'environnement sont plus élevés qu'aujourd'hui avec un réchauffement à 1,5°C, mais beaucoup plus faibles qu'à 2°C. Sans être prescriptif, puisque ce n'est pas le rôle du GIEC, ce rapport est donc un puissant incitant à agir plus fortement et urgemment.

Une opposition frontale sur la place de la science et la portée des rapports du GIEC pour les États...

La COP24 a vu la clôture d'un dialogue (dit « de Talanoa ») de plusieurs mois cherchant à évaluer les efforts déployés au niveau mondial pour atteindre l'objectif d'atténuation sur le long terme énoncé dans l'accord, et visant à « éclairer » les prochaines contributions déterminées au niveau national des Parties à la lumière du rapport du GIEC.

La question de la réception de ce dernier a donné lieu à un psychodrame au mitan de la COP. Les Maldives, au nom du groupe des petits États insulaires, ont demandé à ce que la décision de la COP en cours de préparation accueille favorablement le rapport du GIEC. L'Arabie saoudite, soutenue par le Koweït, la Russie et les États-Unis, s'y est opposée, préférant que la COP en « prenne note ». Le conflit est monté et a pu paraître démesuré, mais c'était bien plus qu'un différend sur l'emploi d'un mot ou d'un autre : une opposition frontale sur la place de la science et la portée des rapports du GIEC pour les États.

Aucune décision de la COP ne fait formellement obligation aux États de relever le niveau d'ambition de leurs contributions. Or, en pratique, c'est l'attentisme qui domine. Une cinquantaine de pays (incluant la France, le Canada, l'Argentine, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne ou la Norvège) disent explorer la possibilité de réviser leur contribution, mais seules les Iles Marshall ont officiellement transmis une contribution révisée plus ambitieuse.

Du fait de ses divisions internes, l'Union européenne, jusqu'ici bon élève, n'est pas parvenue à prendre une telle décision en amont de la COP, en dépit des propositions de relever le niveau d'ambition de sa contribution, qui est actuellement de 40% de baisse des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport au niveau de 1990, à 45% (proposition de la Commission européenne), voire

55% (proposition du Parlement européen).

Le résultat de la conférence est donc décevant de ce point de vue. Mais rien n'est perdu car les pays peuvent à tout moment relever ce niveau d'ambition et l'année 2019 créera pour cela des moments politiques favorables. Les opinions publiques, qui se montrent de plus en plus concernées, ne doivent donc pas relâcher la pression sur leurs gouvernements.

Financements internationaux : des progrès notables

La question des financements Nord-Sud est majeure sur le plan politique. Elle est au cœur des revendications en faveur de davantage d'équité et de justice climatique.

Comme [décidé à Copenhague en 2009](#) et réaffirmé à Paris lors de la COP21, les financements doivent atteindre 100 milliards de dollars<sup>(2)</sup> en 2020. Selon certaines études, l'objectif serait en passe d'être atteint. Mais les chiffres sont contestés en l'absence de méthodologie commune. Les pays en développement considèrent que la part des financements publics à un peu plus de 50% est trop réduite, ce qui accentue le manque de prévisibilité dont ils souffrent en la matière.

En cours de reconstitution, le Fonds vert pour le climat n'a à ce jour engagé que 4,6 milliards de dollars dans 93 projets et souffre du retrait américain. Les pays en développement considèrent aussi que les financements climat sont encore insuffisamment dirigés vers l'adaptation et leurs besoins essentiels de ce point de vue, au profit des politiques et mesures d'atténuation. S'agit-il par ailleurs toujours de ressources véritablement « nouvelles et additionnelles » comme le prévoit l'accord de Copenhague, et non pas parfois d'un recyclage ou d'une redirection d'autres financements ? La réticence des pays du Nord à accepter des règles de transparence à ce sujet a alimenté ces derniers temps la méfiance des pays du Sud, voire leur sentiment d'avoir été floués.

La COP24 a été l'occasion d'un dialogue ministériel sur la finance climatique et certains pays en ont profité pour faire de nouvelles promesses pour le Fonds pour l'adaptation (Allemagne, Suède, Italie, France, Belgique, Union européenne...). L'Allemagne et la Norvège ont également annoncé le doublement de leur contribution au Fonds vert pour le climat. Outre ces annonces et d'autres encore, la COP24 a surtout permis d'avancer dans deux directions.

D'une part, on l'a vu, le *rulebook* adopté garantit la transparence des financements transmis et reçus, et devrait améliorer leur prévisibilité. Les flux financiers feront aussi partie des informations qui nourriront le bilan global qui aura lieu tous les 5 ans, et seront donc discutés dans ce cadre. C'est un pas en avant très important, qui devrait renforcer la confiance entre les uns et les autres.

La COP répond d'autre part au moins en partie aux interrogations des pays du Sud quant à la trajectoire des financements. La décision de Paris prévoyait qu'un nouvel objectif chiffré collectif serait fixé avant 2025 à partir du niveau « plancher » de 100 milliards de dollars par an. Mais quand et comment cet objectif allait-il être défini ? La COP24 a décidé d'engager des délibérations à ce sujet dès novembre 2020.

Un bilan en demi-teinte

Le bilan de la COP est ainsi en demi-teinte. Elle a adopté un *rulebook* assez solide pour la mise en œuvre de l'accord de Paris, là où elle risquait de graver dans le marbre des règles d'application faibles qui auraient sapé la coopération pour les années à venir. Dans un contexte morose, c'est une véritable victoire d'un processus de négociation qui, à l'approche de ses 30 ans, fait à nouveau la preuve de sa

résilience.

Au-delà, une manche est gagnée pour le multilatéralisme et les Nations unies. Bien sûr, la planète est encore loin d'être « sauvée » et ne le sera pas si les États ne s'engagent pas très rapidement vers plus d'ambition. La justice et l'équité devront être au cœur de la transition d'ampleur à venir à l'intérieur des pays (le conflit des « gilets jaunes » a été très commenté lors de la COP), entre pays européens et à l'échelle internationale. La Pologne l'a rappelé à plusieurs reprises, de même que l'ensemble des pays du Sud à l'issue de la COP.

Le Brésil de Bolsonaro ayant renoncé à son organisation, rendez-vous est pris au Chili, en novembre prochain, pour la COP25, mais la route de Santiago sera émaillée d'autres rendez-vous importants.

Cet article est republié à partir de [The Conversation](#) sous licence Creative Commons. Lire l'[article original](#).

1. [« 2018, une année crash test pour la coopération internationale sur le climat », The Conversation, 18 janvier 2018.](#)
2. [WRI Welcomes New UN Biennial Assessment of Climate Finance, novembre 2018.](#)