

Analyse l'accord de Paris

COP 21 : et maintenant tout commence

25 janvier 2016

Après deux semaines d'intenses négociations à la COP21, qui clôturent un cycle de 4 ans de négociations lancé à la COP de Durban en 2011, les 196 parties à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) sont parvenues à un accord que l'on retiendra comme [l'Accord de Paris](#). Il fixe le premier cadre global et universel en matière de coopération et de solidarité climatique. Cependant, il manque encore d'ambition et ne crée pas les outils nécessaires pour engager au plus vite la transition vers un modèle décarbonné, plus juste et durable.

La lutte contre le réchauffement climatique nécessite une réponse globale, solidaire et concertée. Néanmoins les négociations onusiennes ne sauraient à elles seules résoudre la crise climatique. Il convient de faire converger et d'assurer la complémentarité entre la dynamique internationale et les démarches et initiatives de terrain. Il nous appartient désormais, sans attendre, de maintenir la pression sur les Etats membres afin de nous assurer que l'essai sera transformé au travers des politiques nationales qui doivent décliner l'accord de Paris et dans le cadre de la COP22 qui se tiendra au Maroc fin 2016.

L'accord de Paris ne sera un succès que s'il s'avère être le début d'un processus de transition, non son aboutissement.

Nous vous proposons ci-dessous une analyse des principaux éléments de l'accord : éléments positifs, manques et prochaines étapes qui nous attendent.

L'accord en 4 points clefs

- **Universalité** : C'est la première fois qu'un accord sur les changements climatiques est signé par les 195 Etats des Convention cadre des Nations Unies.

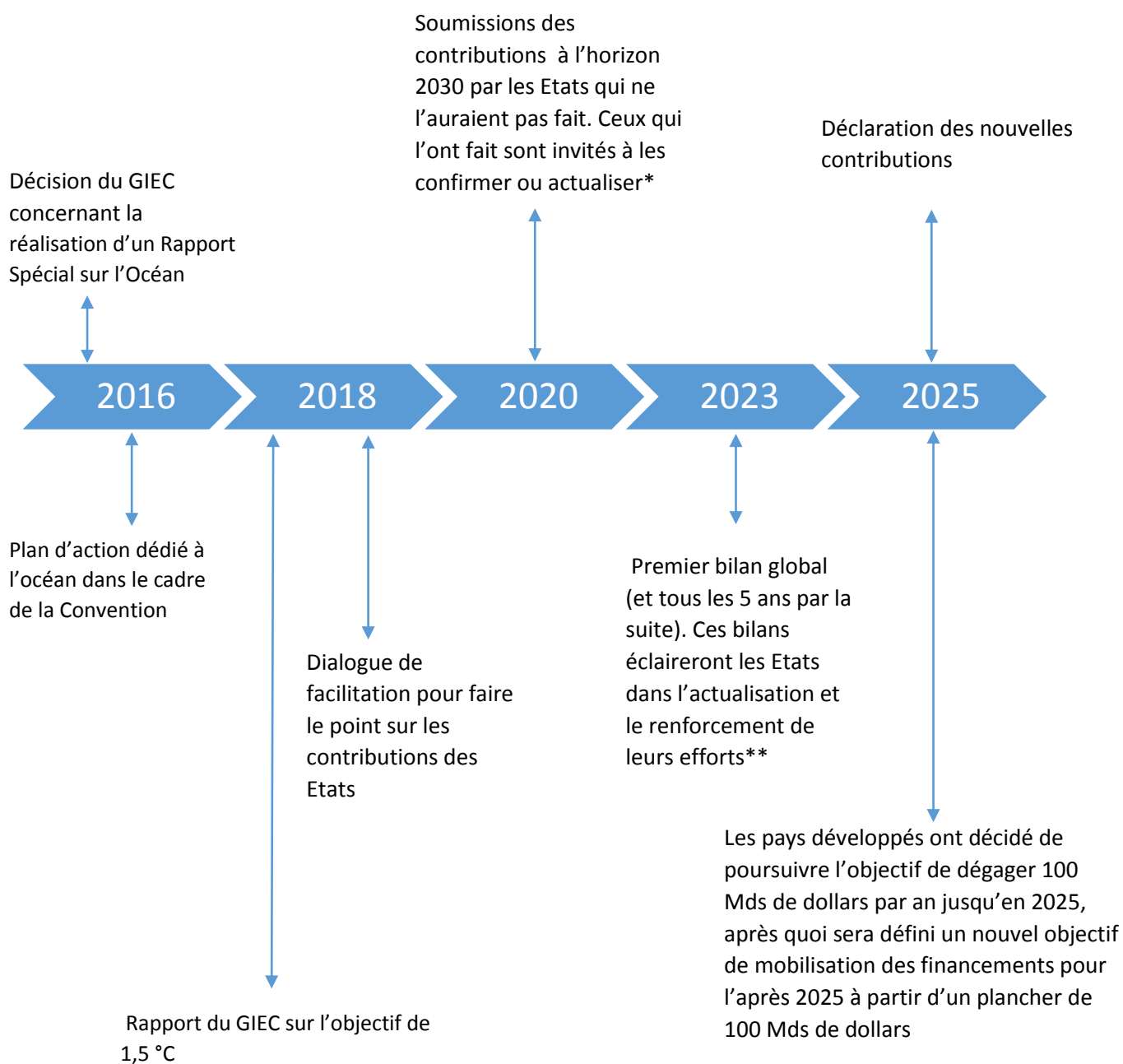
- **Objectif à long terme** : L'ambition de l'objectif à long terme est renforcée mais le cap intermédiaire n'est pas clair.

- **Révision des engagements des Etats** : L'accord ne prévoit pas de révision obligatoire à la hausse de l'engagement des Etats avant 2020. Or la situation nécessite une révision avant 2020. Il y a donc une distorsion entre l'objectif et les efforts pour y parvenir.

La révision des engagements aura lieu tous les 5 ans à partir de 2020. Le premier bilan global se tiendra en 2023.

- **Financements** : Des éléments figurent bel et bien mais les principes et les engagements financiers des États restent flous.

Principales étapes du calendrier post COP21 défini dans l'accord de Paris



* Il n'est pas demandé d'actualiser les objectifs 2025 et actualiser ne signifie par renforcer.

** « Prenant en considération l'atténuation, l'adaptation, les moyens de mise en œuvre et l'appui et en tenant compte de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles. »

Adoption et ratification

L'accord de Paris est double, il se compose d'une décision et d'un traité. Sa portée juridique varie donc selon que l'on parle de l'une ou de l'autre partie.

Le traité a été adopté par la conférence des parties. Il présente une certaine contrainte juridique et il pose le cadre structurel pour la lutte contre les changements climatiques sur le long terme.

Les décisions de COP sont prises chaque année et organisent l'action des pays à plus court terme. La décision est un acte juridique mais pas juridiquement contraignant.

Pour être applicable, le traité doit être signé puis ratifié par 55 États représentant au moins 55 % des émissions mondiales, selon les procédures propres à chaque État¹. Cela va donc prendre du temps et il n'est donc pas encore acquis qu'il entre en vigueur.

Le caractère contraignant de l'accord

Si un État décide de ne pas déposer de contributions nationales, de ne pas respecter ses engagements ou de ne pas ratifier l'accord, aucune sanction ne peut être prise à son égard. Cependant il a été créé une pression politique autour de cet accord qui fait qu'un pays doit désormais assumer politiquement de ne rien faire pour lutter contre les changements climatiques, et ce d'autant plus qu'un mécanisme de transparence est prévu.

Par ailleurs, l'accord de Paris n'est pas dénué de contrainte juridique sur certains éléments. Par exemple, les États sont tenus ("shall" en anglais) de préparer des politiques et mesures en vue d'atteindre leurs contributions nationales. Les États doivent également préparer et communiquer de nouvelles contributions tous les cinq ans à partir de 2020. C'est une demande de la société civile depuis près de 2 ans, qui se retrouve enfin inscrite dans un accord de l'ONU sous une forme obligatoire.

Enfin, rien n'empêche des individus d'engager des contentieux nationaux contre leur État pour manque d'ambition, comme c'est le cas aux Pays-Bas, au Pakistan et aux États-Unis. C'est ce que l'on voit se dessiner pour les prochaines années. D'autant que le rapport du Giec sur l'objectif de 1,5 °C qui sera remis en 2018, pourra donner de nouveaux éléments pour contester des niveaux d'ambition jugés insuffisants.

Objectif de l'accord (Article 2) : Les Etats les plus vulnérables peuvent encore espérer ☺

L'accord inscrit le fait 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 par rapport aux niveaux préindustriels*".

En mentionnant l'objectif de limiter le réchauffement climatique bien en dessous de 2°C et de poursuivre celui de 1,5 °C, l'accord répond à la demande des pays les plus vulnérables. En effet, les rapports du GIEC prévoient la submersion de nombreuses zones côtières, dont de nombreux archipels du Pacifique - où se concentrent une partie importante de la population mondiale et de la production agricole - si l'on se contente de l'objectif des 2°C.

Réduction des émissions (Article 4) : sans voile, aucun vent n'est favorable ☹

Les parties s'engagent à un "*plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, étant entendu que le plafonnement prendra davantage de temps pour les pays en développement*".

¹ L'accord de Paris prendra la suite du protocole de Kyoto qui expire en 2020.

parties, et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle".

L'objectif de long terme de 2°C à l'horizon 2100 nécessite un objectif intermédiaire qui donne un signal clair aux économies et aux investisseurs. On attendait de l'accord qu'il fixe ce cap. Mais la formulation retenue est complexe et alambiquée. Par ailleurs, il n'est aucunement fait mention des énergies fossiles en général et au pétrole en particulier dans le texte. On s'attaque à un mal sans jamais en mentionner la cause.

En outre, un des problèmes de l'accord de Paris est qu'il ne répartit pas l'effort mondial de réduction d'émissions puisqu'il choisit une approche ascendante en faisant la somme des contributions de chacun au lieu de répartir les tonnes de carbone à éviter. Il ne permet donc pas de garantir que les États nous mettront sur la voie des 2 °C voire 1,5 °C de réchauffement au maximum d'ici la fin du siècle. Il s'agit là d'une distorsion entre un objectif ambitieux de long terme et les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour l'atteindre.

Contributions des Etats en matière de réduction d'émissions de GES: plus tard, il sera trop tard 😊 😞

Avant 2020 (décision de l'accord)

La seconde partie de la décision porte sur les contributions prévues déterminées au niveau national ou INDC en anglais pour Intended Nationally Determined Contributions, c'est à dire les efforts fournis par chaque partie en matière de réduction de gaz à effet de serre.

Il est noté "*avec préoccupation*" que les niveaux d'émission de gaz à effet de serre résultant de ces contributions nationales (au nombre de 187 à ce jour) ne permettent pas d'atteindre l'objectif de limiter le réchauffement sous les 2 °C. En l'état, le niveau projeté d'émissions est de 55 gigatonnes en 2030. "*Des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux INDC seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5 °C*".

Il est fait mention de l'organisation d' « *un dialogue de facilitation entre les parties pour faire le point en 2018 des efforts collectifs déployés par les parties en vue d'atteindre l'objectif à long terme* ».

Le volet sur les INDC invite enfin le GIEC à fournir un rapport spécial en 2018 "*pour faire le point en 2018 sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C*" et sur "*les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre*".

Les parties qui n'ont pas encore communiqué leur INDC sont invitées à le faire au plus tard au moment où elles présentent leur instrument de ratification. La décision "*engage*" les parties qui ont déjà présenté un INDC (à horizon 2025 ou 2030) à communiquer une nouvelle contribution "*d'ici à 2020*", puis "*tous les 5 ans*".

Le groupe de travail spécial de l'accord de Paris développera des "*directives*" sur les INDC, qui seront adoptées à la première session de la réunion des parties à l'accord de Paris. Les INDC présentées cette année n'ont répondu à aucun formalisme, ce qui a empêché, en partie, de les comparer. Pour faciliter la "*clarté*", la "*transparence*" et la "*compréhension*", les informations "*peuvent inclure*" un "*point de référence*" ("*y compris s'il y a lieu une année de référence*"), des calendriers, etc. Les directives devront notamment

faire en sorte d'éviter le "*double comptage*" des émissions. L'un des risques est que, comme pour le protocole de Kyoto en 1997, dont les mécanismes n'ont été conclus qu'à Marrakech en 2001, les États décident d'attendre que soient définis tous les mécanismes de l'accord pour le ratifier. On peut cependant penser que le contexte est différent de Kyoto ou de Copenhague en 2009, vu le consensus sur la nécessité d'agir rapidement contre le changement climatique. De ce point de vue, la COP 21 a créé un climat de confiance qui faisait défaut.

Les pays devront communiquer leur première contribution au moment de la remise des instruments de ratification. L'idée est de pousser les États à relever leur niveau d'ambition alors que les contributions nationales pour 2030 sont très nettement insuffisantes¹ pour rester sous l'objectif de 2 °C et que les objectifs soumis à Cancun pour 2020 sont eux aussi insuffisants². Dans le texte actuel les pays ne sont pas contraints de revoir à la hausse leurs engagements. Les formulations sont floues ou non engageantes. Le diable se cache dans les détails.

Après 2020 (article 4)

Le cadre des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre des États est fixé pour l'après 2020 : chaque pays "*établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser, tous les 5 ans, et prend des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions*", soit un objectif de mise en œuvre et de résultat. Chaque contribution "*représente une progression*" par rapport à la précédente et "*correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible*", selon le principe de l'équité.

Les pays développés "*devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie*". Les pays en développement "*devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux contextes nationaux différents*".

Dans la version présentée mais modifiée juste avant l'adoption, le terme "*shall*" avait été utilisé pour les pays développés, plus fort que "*should*" pour les pays en développement, mais les États-Unis ont refusé cette différenciation par crainte que cela n'oblige à faire ratifier l'accord par le Congrès.

Ce changement de dernière minute est regrettable, car il retire le caractère contraignant de l'article. Les pays en développement et/ou émergents sont très fortement émetteurs (volume global d'émissions). Mais leurs émissions par habitant sont faibles. Ceci étant, les pays émergents sont les pays où la marge de progression en matière d'efficacité énergétique et plus largement de réduction d'émissions est la plus grande, d'où l'intérêt d'y agir fortement. En outre la simple justice nous y incite : ces pays subissent le plus rudement les effets du dérèglement climatique alors que ce sont les pays développés qui en sont historiquement les principaux responsables (émissions de GES depuis la révolution industrielle).

La situation du monde d'aujourd'hui diffère grandement de celle du protocole de Kyoto dans le cadre duquel les pays en développement avaient été exemptés d'efforts de réduction. Leur développement ne devra pas suivre nos traces, il devra être bas carbone même si l'effort des pays développés doit rester plus intense. Plutôt que de simple encouragements, une formulation plus engageante aurait été préférable.

² Prolongement du protocole de Kyoto qui ne concerne que quelques pays couvrant au total 15 % des émissions globales.

Financements (article 9 et décision de l'accord) : chauffeurs-payeurs ☺ ☹

Cet article contient les grands principes concernant les financements climat, qui sont précisés dans la décision (paragraphe 54) et détaille le principe de différenciation sur ce sujet. Ainsi, *"les pays développés fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement parties, aux fins tant de l'atténuation que de l'adaptation"*. *"Les autres parties sont invitées à fournir ou à continuer de fournir ce type d'appui à titre volontaire"*.

Les paragraphes suivants précisent que les fonds mobilisés doivent parvenir à un "équilibre entre l'adaptation et l'atténuation", et soulignent *"la nécessité de prévoir des ressources d'origine publique et sous forme de dons pour l'adaptation"*.

Selon la décision, les pays développés *"entendent poursuivre leur objectif collectif de mobilisation jusqu'en 2025"*, et qu'avant cette date soit fixé *"un nouvel objectif chiffré collectif à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an, en tenant compte des besoins et des priorités des pays en développement"*.

Les pays développés *"communiquent tous les deux ans des informations quantitatives et qualitatives à caractère incitatif"* notamment *"sur les niveaux de ressources publiques prévues"*; les pays en développement sont "invités" à *communiquer ces informations sur ce sujet "à titre volontaire"*.

Les pays riches qui se sont développés en utilisant massivement les énergies fossiles ont largement contribué au réchauffement climatique. Par ailleurs, ce sont les pays les plus pauvres qui subissent aujourd'hui le plus fortement les effets des changements climatiques. Ce devoir de responsabilité et de solidarité sera bien acquitté. Une somme plancher de 100 milliards de dollars par an sera versée par les pays développés avec une première révision d'ici 2025.

On remarquera toutefois qu'aucun objectif chiffré n'est présent dans l'accord, mais dans la décision ce qui confère une portée moindre à cet engagement. Par ailleurs, si une révision est effectivement prévue, l'instauration de cycles de révision de ces engagements financiers tous les 5 ans, au travers desquels les Etats avaient le devoir de se réengager, a disparu. De plus la mention d'un rééquilibrage des financements entre l'atténuation et l'adaptation figure mais sans aucun chiffre. En l'état, il manque de garanties claires pour les pays en développement et les pays moins avancés. Pourtant essentielles pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation et de transition vers un modèle décarbonné. Plus globalement, elles auraient permis de renforcer la confiance entre les Etats.

Pertes et préjudices³ (article 8 et décision) ☺ ☹

Selon l'article 8 : *"Les parties reconnaissent la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, et d'y remédier."* Il est fait référence au mécanisme de Varsovie, créé à la COP 2013, qui rendra ses travaux à la COP 22 de Marrakech. Les parties *"devraient améliorer la compréhension, l'action et l'appui, notamment par le biais du mécanisme international de Varsovie, selon que de besoin, dans le cadre de la coopération et de la facilitation, eu égard aux pertes et préjudices"*

³ A l'image de l'érosion des côtes littorales, les changements climatiques provoquent des incidents face auxquelles plus aucune adaptation n'est possible. Le jargon onusien les qualifie de « pertes et préjudices (ou dommages) ». Pour les prendre en compte, un mécanisme international a été décidé en 2013, lors de la COP de Varsovie. Il concerne particulièrement les pays en développement qui sont plus vulnérables aux effets des changements climatiques.

liés aux effets néfastes des changements climatiques". L'article cite une liste d'actions dans ce but : la mise en place de "systèmes d'alerte précoce", "la préparation aux situations d'urgence", des "dispositifs d'assurance dommages, la mutualisation des risques climatiques et les autres solutions en matière d'assurance"...

Le texte de la décision présente les outils à mettre en œuvre dans le cadre du mécanisme de Varsovie (centre d'échange d'informations sur le transfert de risque etc.).

Il est précisé dans le dernier paragraphe : *"L'article 8 de l'accord ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation."*

Les pertes et préjudices sont bien là et les avancées sont importantes. Mais l'accord de Paris ne reconnaît pas qu'ils pourraient se traduire par une compensation de la part des pays historiquement responsables des changements climatiques. Cette décharge de responsabilité répond aux craintes de plusieurs délégations de pays riches, notamment des américains. La question de l'utilité d'une reconnaissance sans mécanisme de compensation se pose, et il faudra déterminer rapidement comment minimiser, éviter et trouver des financements alternatifs pour répondre aux pertes et dommages, alors même qu'aucune feuille de route ne détaille pour l'instant le processus pour y parvenir.

Transports aériens et maritimes : grands oubliés de ces négociations ☹

Les secteurs des transports aériens et maritimes ne sont pas présents dans le texte. Un très mauvais signal quand on sait qu'ils représentent à eux deux 8 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre actuelles et que, selon leurs projections de croissance, ils pourraient représenter jusqu'à 39 % des émissions en 2050.

En ce sens, l'accord n'est pas complètement universel.

Océan : tous dans le même bateau 😊

L'océan apparaît dans le préambule du texte final *"notant qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans..."*. Cette mention est le signe d'une prise de conscience mondiale quant à l'importance des liens entre Océan et Climat. L'intégration de l'Océan dans l'Accord de Paris témoigne de la reconnaissance de son intégrité comme partie prenante de l'équilibre climatique. Il est le fruit d'un travail de plaidoyer intense réalisé par la Plateforme Océans et Climat.

Cette prise de conscience s'est traduite au niveau des chefs d'État et des délégations nationales par la signature de la déclaration « Because The Ocean » : 22 pays se sont ainsi engagés à préparer dès 2016 un plan d'action dédié à l'océan dans le cadre de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Une prochaine étape importante avant la COP22 sera la décision qui pourrait être prise en avril 2016 par le GIEC concernant la réalisation d'un Rapport Spécial sur l'Océan dans la période d'élaboration du Sixième Rapport d'évaluation sur le changement climatique.

Participation des acteurs non-étatiques : gare aux fausses solutions 😊 ☹

En parallèle des négociations, nombre d'acteurs non-étatiques ont pris des engagements forts en matière de climat. Plus de 700 maires du monde entier se sont engagés au nom de leurs collectivités locales en matière de transition énergétique. Les milieux économiques et financiers se sont prononcés en faveur de l'application du principe pollueur-payeur. Le secteur des assurances s'est engagé collectivement à

consacrer 109 milliards de dollars pour faire face aux effets du changement climatique. La *Breakthrough Energy Coalition* par exemple, pilotée par Bill Gates et regroupant 26 investisseurs privés, ainsi que l'université de Californie, a annoncé son intention d'investir 2 milliards de dollars dans les énergies propres etc.

Un volet de la décision évoque l'agenda des solutions, ou l'agenda Lima-Paris pour le climat dont l'objectif est de soutenir les initiatives des acteurs non-étatiques en encourageant les parties à "*œuvrer étroitement*" avec eux pour "*catalyser les efforts*" afin de renforcer l'atténuation et l'adaptation.

Si la démarche est pertinente, en l'état, les critères permettant de sélectionner les initiatives retenues sont trop vagues. La porte est de fait ouverte à des initiatives qui ne contribuent pas à une transformation profonde de notre modèle de développement et qui, en se concentrant uniquement sur les aspects climatiques, peuvent provoquer des catastrophes environnementales et sociales : nucléaire, agro-carburant, agriculture dite « intelligente » reposant sur l'utilisant massive d'OGM, etc.

Conclusion

L'Accord de Paris fixe un cadre universel de coopération et de solidarité et adresse des signaux positifs mais il manque d'ambition face à l'urgence de la crise climatique et ne propose pas le plan d'actions qui était nécessaire. Comme toujours en matière de diplomatie internationale le diable se cache dans les détails et la querelle des interprétations ne fait que commencer. Ceci étant, nous avons toujours considéré la COP et le système onusien comme un outil et une étape dans le cadre d'un processus plus long et plus large. Au-delà de l'accord international, à nous aujourd'hui d'incarner et d'accélérer la transition écologique et énergétique aux côtés des collectivités, des syndicats, des entreprises et des citoyens. La solution passera aussi par nous, citoyens électeurs et acteurs de terrain. Il convient d'agir dès maintenant, sans attendre 2020, pour transformer l'essai aux niveaux national et local et préparer la COP22 qui sera déterminante pour préciser les mécanismes définis à Paris.

Du national au local, chacun devra s'investir pour faire de cet accord une réalité: faire pression pour revoir à la hausse la contribution nationale de la France (conformément à l'annonce du Président Hollande au moment de la clôture de la COP21 d'ici l'année 2018) ; revoir l'ambition du paquet climat énergie européen et la loi sur la transition énergétique ; faire évoluer la fiscalité pour stopper les subventions aux énergies fossiles ; stopper les projets climaticides tels que Notre-Dame-des-Landes ou encore Sivens ; décarbonner nos modes de vies (mobilité, construction/habitat, consommation d'énergie etc.)... Et bien sûr poursuivre l'action associative au niveau local dans la lancée de notre mobilisation de ces deux dernières années.

ⁱ Traduction de l'objectif de 1.5 dans les contributions nationales (analyse de Climate Interactive) :

**With an Ambitious Review Cycle,
Paris Agreement Could Limit Warming Below 1.5°C.
*What Would INDCs for 2020 Need to Be?***

	(Current INDC)	Improvement for 2030	2030-2050
EU	40% below 1990 levels by 2030	62% below 1990 levels by 2030 (60% below 2005)	95% below 2005 by 2050
U.S.	26% below 2005 levels by 2025	60% below 2005 levels by 2030	95% below 2005 by 2050
Other Developed	3.5% decrease below 2005 emissions by 2030*	60% below 2005 levels by 2030 (or 50% below 1990 levels)	95% below 2005 by 2050
China	Peak CO2 by 2030	Peak by 2025	Reduce 4% per year after
Other Developing	10% below BAU by 2030*	Peak by 2025	Reduce 4% per year after

*Level of ambition of the aggregate of individual INDCs within this group.