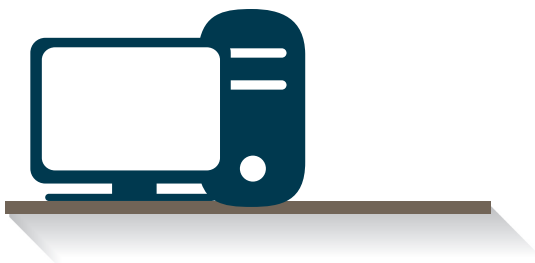


COP21

Quels enjeux ?



INFOS

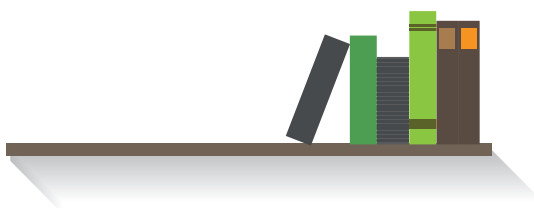


Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- En **téléchargement**, depuis l'adresse Internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- En **version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :

Rue des Deux Églises, 41 – 1000 Bruxelles

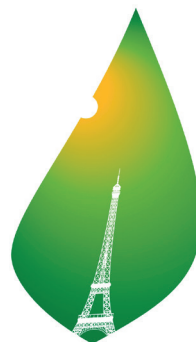
T : 02/238 01 69 – M : archives@cpcp.be



INTRODUCTION

L'événement est majeur de par son ampleur médiatique et la participation de près de 150 chefs d'État, rassemblés au Bourget. En somme, ce n'est rien moins que l'avenir de la planète qui se joue. La compréhension de tous les éléments est pourtant mal aisée: jeu diplomatique complexe, multiplicité des enjeux, multitudes d'acteurs... La mobilisation citoyenne qui s'est construite les mois qui l'on précédée démontre pourtant l'importance que chacune et chacun mesure l'importance de ce qui s'est décidé pour nous.

Pour y voir plus clair, nous nous sommes posé les questions suivantes: qui participe à la COP21? Comment sont prises les décisions? Sur quelles données scientifiques se basent-elles? Dans quel contexte historique de négociations internationales s'inscrit la COP21? Quels sont ses objectifs et ses enjeux? Comment se positionnent l'Europe et la Belgique dans ces négociations? Et finalement: quels sont les résultats de la COP21?



COP21 • CMP11
PARIS 2015
UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE

I. COP21 : C'EST QUOI ?

1. Définition

La *COP21* est la 21^e Conférence des Parties (*Conference of Parties* ou *COP*) qui réunit les représentants de 195 pays pour décider des actions à mettre en œuvre afin de lutter contre les effets du changement climatique. Ces 195 États participants se sont engagés, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), en ratifiant la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) lors du Sommet de Rio en 1992.¹ Depuis 1995² (COP1), une conférence par année est organisée. Les négociations visent à avancer sur des accords internationaux permettant de lutter efficacement contre les dérèglements climatiques.

En 2015 la Conférence des Parties s'est tenue du 30 novembre au 11 décembre à Paris, sur le site de Paris-Le-Bourget.

2. Qui y participe ?

Les conférences internationales sur le climat rassemblent de nombreux acteurs :

- les **chefs d'État** de chaque pays qui défendent le mandat qu'ils ont reçu de leur gouvernement. Ce sont eux seuls qui ont le droit de vote lors des prises de décision. Les autres participants ont un droit de parole mais ne peuvent pas voter *in fine*. Presque tous les États du monde étaient présents ;

¹ S. COQUILLAUD, *Kit pédagogique sur les changements climatiques*, Paris: Réseau Action Climat France, mars 2015.

² «United Nations Framework Convention on Climate Change. Historique», *unfccc.int*, http://unfccc.int/portal_francophone/historique/items/3293.php, article consulté le 9 novembre 2015.

- les **scientifiques** qui étudient les évolutions récentes du climat, y compris des membres du GIEC³ ;
- les **associations** de défense de l’environnement et du développement, les **Organisations non-gouvernementales** (ONG) ainsi que les représentants des groupements de femmes, d’agriculteurs, de jeunes et des populations autochtones qui protègent et défendent leurs droits ;
- les **syndicats** qui défendent les droits des travailleurs ;
- les **entreprises** qui font la promotion de leurs initiatives en matière environnementale et qui veillent à ce que les décisions prises soient compatibles avec leurs activités ;
- des **journalistes** du monde entier sont présents (3 000 journalistes étaient présents⁴), ainsi que des traducteurs. Au total, plus de 40 000 personnes ont participé à la Conférence de Paris.⁵

3. Comment sont prises les décisions ?

Le processus de prise de décision est assez complexe. En effet, l’ambition est de tendre à l’unanimité pour rendre encore plus significatives les décisions qui sont prises. Ainsi que l’explique Simon Coquillaud du Réseau Action Climat France, «chaque État a une voix et donc le même poids dans la prise de décision. Les décisions sont prises au consensus, ce qui signifie, en principe, que tant qu’un État sur 195⁶ n’est pas d’accord, il n’y aura pas de décision. Le choix du consensus garantit l’appropriation de chaque décision par tous les pays, mais explique aussi pourquoi les négociations peuvent parfois prendre très longtemps, voire échouer. Paradoxalement, il n’y a pas de consensus clair sur les modalités de vote. Encas de désaccord, la Convention prévoit que les décisions seront prises à la majorité, mais cette règle n’a jamais fait consensus et n’a jamais été mise en application.»⁷

³ GIEC = Groupe d’experts Intergouvernemental sur l’Évolution du Climat, voir II.2.

⁴ *Guide du citoyen pour la COP21. Mobilisez-vous pour le climat*, Paris: Agence Parisienne du Climat, 2015.

⁵ *Ibidem*.

⁶ La CNUCCC compte 196 parties : les 195 pays qui l’ont ratifiée, et l’Union européenne.

⁷ S. COQUILLAUD, *op. cit.*

II. POURQUOI L'URGENCE DE RÉSULTATS ? : LE RAPPORT DU GIEC

1. Qu'est-ce que le GIEC ?

Le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) a été créé en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Il est composé de 30 membres, des scientifiques de différentes nationalités, répartis en quatre groupes de travail.

Les trois objectifs du GIEC :

- évaluer et synthétiser les recherches scientifiques sur les changements climatiques. Il se base sur les études largement reconnues par le monde scientifique. Il compile près de 20 000 études de plus de 800 chercheurs;⁸
- mesurer les impacts de ces changements ;
- formuler des stratégies pour s'adapter à ces changements.

2. Les rapports du GIEC

Le GIEC publie des rapports qui sont des outils d'aide à la décision politique. C'est sur ces rapports que se basent les chefs d'État et de Gouvernements quand ils négocient les accords lors des conférences internationales sur le climat. C'est aussi sur ces résultats que nous nous basons dans cette analyse.

Le GIEC a publié son 5^e rapport en 2014. Les précédents dataient de 1990, 1995, 2001 et 2007.⁹ Voyons maintenant quelles sont les principales conclusions du dernier rapport.

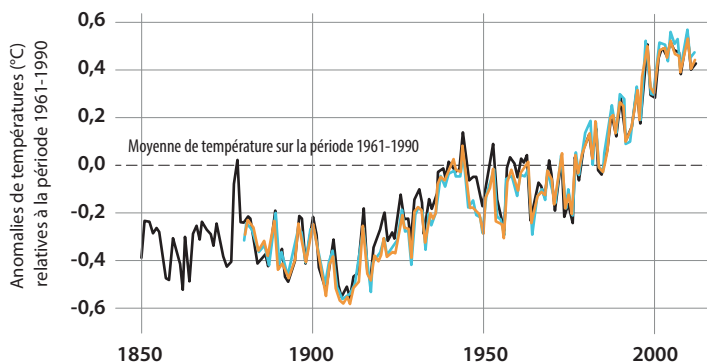
⁸ A. POUCHARD, « Climat : 5 rapports du GIEC, 5 chiffres alarmants », *Le Monde*, 4 novembre 2014, http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/11/04/climat-5-rapports-du-giec-5-chiffres-alarmants_4517326_4355770.html, article consulté le 9 novembre 2015.

⁹ Les rapports du GIEC sont disponibles sur : https://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml

III. LE POINT SUR LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES

1. Évolution des températures

Anomalies observées de températures moyennes en surface, combinant les terre émergées et les océans, de 1850 à 2012



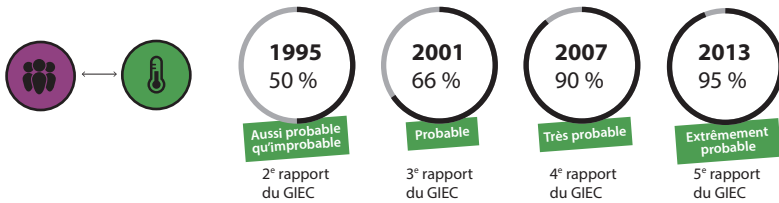
Source : 5^e rapport du GIEC, 1^{er} groupe de travail, 2013.

La température moyenne mondiale (terre et océans) a augmenté de 0,85 °C entre 1880 et 2012. Dans son 5^e rapport (en 2013-2014), le GIEC affirme ainsi que chacune des trois dernières décennies (1980-1990/1990-2000/2000-2010) a été plus chaude que toutes les autres décennies depuis 1850. La période 1983-2012 a été la plus chaude depuis 1 400 ans.¹⁰ Le phénomène du réchauffement climatique est donc avéré.

¹⁰ S. COQUILLAUD, *op. cit.*

2. Rôle de l'homme dans le réchauffement climatique

Rôle de l'homme dans le réchauffement climatique



Source : S. COQUILLAUD, Kit pédagogique sur les changements climatiques, Paris : Réseau Action Climat France, mars 2015.

Dans le 5^e rapport du GIEC, le degré de certitude que l'activité humaine est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du xx^e siècle est qualifié **d'extrêmement probables**, soit une certitude de 95 % (contre 90 % en 2007 et 66 % en 2001).¹¹ La **hausse des concentrations de gaz à effet de serre** depuis le xix^e siècle, à la suite de la révolution industrielle, est la cause principale avérée de cette augmentation des températures.

3. Les conséquences du réchauffement climatique

Toutes les régions sont et seront touchées par les changements climatiques mais via des phénomènes différents et avec des intensités variables.

Voici quelques exemples :

- « Depuis les années 1960, le **manteau neigeux s'est réduit** en moyenne de 11,7 % (au mois de juin) par décennie dans l'hémisphère nord. »;¹²

¹¹ A. POUCHARD, « Climat : 5 rapports du GIEC, 5 chiffres alarmants », *op. cit.*

¹² S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 14.

- sur la période 1901 -2010, le **niveau de la mer a augmenté** de 19 centimètres. Actuellement, une personne sur dix dans le monde habite dans une zone menacée par la montée des eaux.¹³
- les espèces animales et végétales doivent s'adapter aux nouvelles conditions climatiques. Certaines changent de zone de répartition géographique mais d'autres ne s'adaptent pas assez rapidement et disparaissent, d'où une **perte de biodiversité** dans toutes les régions du globe;
- à quelques rares exceptions près, les changements climatiques ont eu un impact négatif sur les **rendements des cultures** (blé, maïs, riz, soja);¹⁴
- les **événements extrêmes**, tels que les **vagues de chaleurs**, les périodes de **sécheresse**, les **inondations**, les **cyclones**, ou encore les **incendies** de forêt, sont en augmentation;
- les **ressources en eau potables se réduisent**, en Afrique et en Amérique du Sud entre autres, à la suite d'une modification du régime des précipitations (pluies souvent plus fortes mais plus rares);
- ...

Tous ces changements ont eu un impact négatif sur le prix des denrées alimentaires de base avec des pics importants. Pour les populations les plus pauvres, l'accès aux denrées alimentaires devient très difficile. Les pays pauvres sont en effet les plus en difficulté face aux changements climatiques puisque les variations sont souvent plus importantes dans ces endroits du monde et les moyens pour s'y adapter plus réduits. On peut rajouter que ces populations-là ne sont généralement pas celles qui sont à l'origine des dérèglements climatiques, ce qui rend d'autant plus injuste leur situation. D'où la nécessité de mettre en place une solidarité financière entre pays riches et pays pauvres pour aider ces derniers à s'adapter efficacement.

¹³ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴ 5^e rapport du GIEC sur les changements climatiques et leurs évolutions futures. Partie II : impact, adaptation et vulnérabilité, GIEC, mars 2014, <http://leclimatchange.fr/impact-adaptation-vulnerabilite/>, consulté le 9 novembre 2015.

IV. PERSPECTIVES FUTURES POUR LE CLIMAT

Le GIEC a élaboré quatre scénarios différents concernant l'évolution future des températures au cours du xxi^e siècle. Chaque scénario dépend de la quantité de gaz à effet de serre émis au cours de la période. Si nous continuons au rythme actuel, la température moyenne à la surface de la Terre pourrait augmenter de $4,8^{\circ}C$ entre la fin du xx^e siècle et la fin du xxi^e siècle. Il s'agit du scénario le plus pessimiste.¹⁵ L'augmentation serait de $0,3^{\circ}C$ à $3,1^{\circ}C$ selon les autres scénarios.¹⁶

Lors du sommet de Copenhague en 2009, les États se sont engagés à mettre en place des mesures qui permettront de maintenir l'augmentation de température en dessous de la barre des $2^{\circ}C$ à l'horizon 2050 par rapport à la période préindustrielle. Or, chaque nouveau rapport du GIEC réévalue à la hausse ses projections pour les siècles à venir. En effet, le premier rapport de 1990 prévoyait une hausse maximum de $3^{\circ}C$ pour la même période de temps.¹⁷

Comme le souligne Simon Coquillaud, « dans ce scénario, les vagues de chaleur qui arrivent aujourd'hui une fois tous les vingt ans doubleront ou tripleront de fréquence. De même, les événements extrêmes comme les fortes pluies dans les hautes latitudes (en Europe par exemple) deviendront plus intenses, et se produiront plus fréquemment. De plus, les zones sèches deviendront plus sèches, avec une baisse des précipitations et une hausse des températures. »¹⁸ Dans ce contexte, avec une réduction des ressources en eau et en nourriture, ainsi que les mouvements de population, les tensions vont augmenter et créer de nouveaux conflits dans différentes parties du monde.

« Le 5^e rapport du GIEC établit une limite maximale d'émissions totales que l'atmosphère peut supporter avant de dépasser $2^{\circ}C$ (par rapport à la période préindustrielle). »¹⁹ Au-delà de cette limite, les changements climatiques auront des conséquences irréversibles sur la planète. « Pour respecter ce *budget carbone*, les émissions mondiales de gaz à effet de serre devront être réduites

¹⁵ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ A. POUCHARD, « Climat : 5 rapports du GIEC, 5 chiffres alarmants », *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 21.

¹⁹ *Ibidem.*

de 40% à 70% en 2050 (par rapport aux niveaux de 2010), et atteindre des niveaux d'émission proches de zéro en 2100.»²⁰ L'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) a affirmé que pour respecter cet objectif de 2 °C, on ne pourrait exploiter qu'un tiers des ressources fossiles prouvées d'ici 2050.²¹

V. HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS POLITIQUES SUR LE CLIMAT

1. Des découvertes scientifiques à la prise de conscience du monde politique

La connaissance du mécanisme de l'effet de serre remonte au début du XIX^e siècle. Mais c'est à la suite des premières alertes du monde scientifique dans les années 1970 que les politiques ont commencé à prendre conscience de la nécessité d'agir dans ce domaine. Plusieurs conférences environnementales, réunissant des représentants gouvernementaux et des scientifiques, ont eu lieu depuis les années 1980.²²

- **1988: Conférence de Toronto.** Première grande conférence mondiale sur le climat. **Création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**, qui marque la reconnaissance politique et internationale des changements climatiques.²³
- **1992: Sommet de la Terre de Rio.** Sur la base du 1^{er} rapport du GIEC (paru en 1990), les 195 États adoptent la **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**. Ils y reconnaissent l'existence d'un changement climatique d'origine humaine et s'engagent à lutter dans le cadre d'une convention internationale. Cette Convention contient une série de **principes** qui guident les décisions prises lors des sommets sur le climat.²⁴

²⁰ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 21.

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibid.*, p. 51.

²³ *Ibidem.*

²⁴ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 53.

- le principe de **solidarité** (appui financier et technologique) des pays du Nord aux pays du Sud;
- le principe de **responsabilité commune mais différenciée** parmi les États (principe selon lequel les pays industrialisés et pollueurs ont à assumer en grande partie la responsabilité pour le dérèglement climatique et doivent être les premiers à agir).

2. Le protocole de Kyoto

Une étape importante est franchie en **1997 avec l'adoption du Protocole de Kyoto**. Entré en vigueur en 2005, ce protocole impose une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 5,2% au niveau mondial entre 2008 et 2012 (par rapport au niveau de 1990). C'est la première fois que des pays s'engagent sur des chiffres et adoptent un instrument international juridiquement contraignant (en tous cas en théorie). Pour entrer en vigueur, ce protocole devait être ratifié par minimum 55 pays, représentant ensemble minimum 55% des émissions totales de CO₂.²⁵ Malgré la non-participation des États-Unis, pourtant 1^{er} émetteur mondial de CO₂ à l'époque, l'accord a pu se conclure. L'objectif de réduction varie selon les pays : 6% pour le Canada et le Japon, 8% pour l'Europe par exemple. L'objectif a été atteint et même dépassé.

3. L'après-Kyoto

L'après-Kyoto a en revanche été marqué par une succession de déceptions et de stagnations. Si 2007, année de la publication du 4^e rapport du GIEC, marque un certain espoir avec l'octroi du prix Nobel de la paix au GIEC et à l'ancien vice-président américain, Al Gore, les conférences de Copenhague (2009) et de Durban (2012) seront des échecs.

²⁵ «Le protocole de Kyoto», in *Le changement climatique*, Paris: La Documentation française, décembre 2011, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/changement-climatique/nouvel-accord-international.shtml>, consulté le 10 novembre 2015.

- **2009: Conférence de Copenhague.** L'objectif était de conclure un nouvel accord pour succéder au Protocole de Kyoto après 2012. Faute de consensus entre les pays, la 15^e Conférence mondiale sur le climat s'est achevée par l'adoption d'un texte juridiquement non contraignant. Ce texte affirme la nécessité de limiter le réchauffement planétaire à 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle mais ne comporte aucun engagement chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est pour dépasser cet échec que la Conférence de Paris est importante.²⁶
- **2012: Conférence de Durban, Kyoto II.** La décision de prolonger les objectifs du Protocole de Kyoto pour la période 2013-2020 a été prise. *Kyoto II* ne concerne malheureusement qu'un nombre très limité de pays et ne couvre que 15 % des émissions mondiales actuelles. En effet, la Russie, la Nouvelle-Zélande et le Japon ont décidé de ne pas se réengager. De plus, les pays émergents (Chine, Brésil, Inde...) pèsent de plus en plus lourd dans les émissions de gaz à effet de serre et ne se sont pas engagés.

²⁶ «Vers un nouvel accord international sur le climat», in *Le changement climatique*, Paris: La Documentation française, décembre 2011 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000122-le-changement-climatique/vers-un-nouvel-accord-international-sur-le-climat>, consulté le 10 novembre 2015.

VI. LES ENJEUX DE LA COP21

1. L'objectif

L'objectif de la COP21 était de trouver un accord international permettant de maintenir l'augmentation de température en dessous de 2 °C à l'horizon 2100 par rapport au niveau de 1850. Les organisateurs souhaitaient par ailleurs que cet accord qu'il soit universel et juridiquement contraignant, applicable à tous les pays à partir de 2020, mais en définissant des objectifs différents en fonction des pays.

2. Cinq grands enjeux

1. Les engagements nationaux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Tous les États sont invités à s'engager à fixer un plafond maximum d'émission de gaz à effet de serre. Les moyens financiers du pays ainsi que sa responsabilité climatique sont les principaux critères pour définir le niveau du plafond. Le développement des énergies renouvelables participe aussi à cet objectif.²⁷

2. Une répartition équilibrée des efforts entre les États

Sur la base de la **responsabilité** et de la **capacité** de chaque État à agir, il faut trouver une responsabilité équitable des efforts à fournir. En effet, les pays de la Triade (Europe, États-Unis, Japon) ont une responsabilité historique dans le réchauffement climatique car ils rejettent des gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis plus longtemps. Leurs émissions sont encore très importantes aujourd'hui, surtout si on prend les chiffres des émissions par habitants. Par ailleurs les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ou *pays émergents* sont également d'importants émetteurs, Chine en tête, mais depuis moins

²⁷ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 57.

longtemps. Par ailleurs, certains pays ne participent quasiment pas au réchauffement climatique mais subissent de plein fouet ses conséquences.

3. Les engagements **sectoriels** pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

Le secteur des transports internationaux par exemple, ou celui des gaz réfrigérants, ainsi que d'autres secteurs économiques, se verront imposer des normes en matière d'émissions. Les États seront dès lors obligés de se conformer à ces règlements internationaux à partir de 2020.²⁸

4. Une **solidarité financière** pour aider les pays les plus pauvres à lutter contre les impacts des changements climatiques

La Convention-Cadre prévoit que les pays du Nord doivent assister les pays du Sud dans leurs efforts de transition énergétique et d'adaptation aux changements climatiques. Un **Fonds vert** a été créé à cet effet. Les pays riches ont pris des engagements de principe mais ils tardent à les remplir. En effet, en 2014, les pays bailleurs se sont engagés à financer ce fonds à hauteur de 10 milliards de dollars entre 2015 et 2018. Une première étape qui reste insuffisante pour atteindre l'objectif fixé de mobiliser 100 milliards de dollars d'ici 2020.²⁹

5. La **force juridique** de l'accord international

Aucun accord sur le climat n'a été muni d'un cadre juridique clair et contraignant pour les États. La vérification du respect des engagements, voire la mise en place d'un mécanisme de sanctions, si nécessaire, est souhaitable.³⁰

²⁸ S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 57.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

VII. ET L'EUROPE DANS TOUT ÇA ?

Durant les négociations à Paris, l'Union européenne s'est exprimée d'une voix pour les 28 pays membres. C'est la Commission (présidée par Jean-Claude Juncker) et le pays qui a la présidence de l'Union à ce moment-là (jusque fin décembre 2015: le Luxembourg) qui ont pris la parole. Chaque jour pendant les négociations les représentants des 28 pays membres se sont réunis pour faire le point et s'entendre sur une position commune en fonction de l'avancement des pourparlers. Par contre, lors des votes, chaque pays disposait d'une voix propre.

L'Union européenne a toujours été un moteur pour faire avancer les négociations sur le climat à l'échelle internationale. C'est elle qui a su convaincre suffisamment de pays de ratifier le Protocole de Kyoto pour que celui-ci puisse rentrer en vigueur. C'est elle aussi qui a donné l'impulsion nécessaire pour relancer les négociations après l'échec de Copenhague. De plus, l'Union européenne s'est engagée, dès 2009, avec des objectifs chiffrés à l'horizon 2020 par l'adoption d'un *paquet énergie-climat*, aussi surnommé le 3x20, ce qui constitue une première au niveau international en la matière. Les engagements pour 2020 étaient les suivants :

- une baisse des gaz à effet de serre de 20% par rapport à 1990;
- 20% de la consommation finale d'énergie en Europe devait être fournie par des énergies renouvelables;
- une amélioration de l'efficacité énergétique de 20% pour la consommation d'énergie.

Depuis 2014, les objectifs initiaux ont été prolongés et revus à la hausse pour 2030:³¹

- moins 40% de gaz à effet de serre par rapport à 1990;
- 27% de la consommation finale d'énergie en Europe fournie par des énergies renouvelables;
- une amélioration de l'efficacité énergétique d'au moins 27% par rapport aux projections actuelles pour la consommation d'énergie.

³¹ « Paquet Énergie-Climat: quels nouveaux objectifs pour 2030? », *Connaissancesdesénergies.org*, 3 novembre 2014, <http://www.connaissancesdesenergies.org/paquet-energie-climat-quels-nouveaux-objectifs-pour-2030-141103>, article consulté le 10 novembre 2015.

Ce nouveau paquet *énergie-climat* doit être révisé d'ici à 2020, pour pouvoir atteindre une amélioration de 30%, si cela est accepté par les 28. La faiblesse de cet accord est qu'il n'est ni contraignant, ni réparti entre États européens. Un nouveau *système de gouvernance* est en cours de développement pour que ces objectifs soient atteints malgré l'absence de contraintes. Actuellement, l'Union européenne s'approche de ses objectifs sans toujours les atteindre à 100% mais les perspectives restent bonnes et les ambitions de l'UE sont supérieures à celles de la plupart des autres pays du Nord.³²

Par ailleurs, comme dans beaucoup de domaines, l'Union européenne doit composer avec des tensions internes car il est difficile de mettre les 28 États membres d'accord, chacun cherchant à protéger ses avantages économiques. Les pays d'Europe de l'Est par exemple (Pologne, Hongrie, République Tchèque, Slovaquie notamment), qui restent très dépendants des énergies fossiles (charbon), sont réticents à l'idée de s'imposer des mesures trop restrictives en matière d'émissions car cela handicaperait leur économie en plein développement.³³

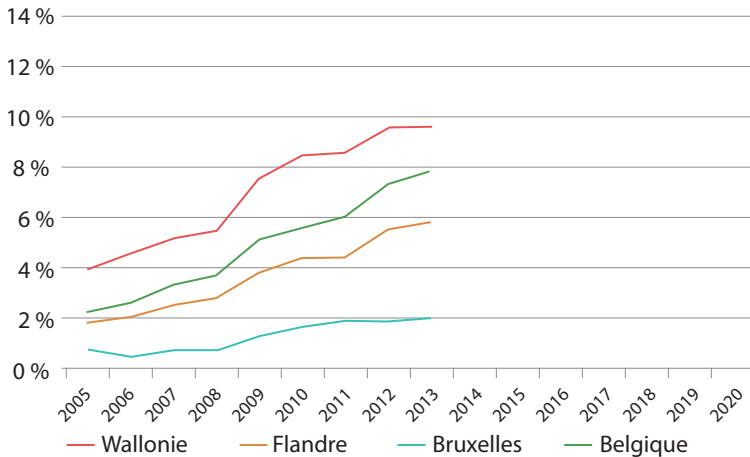
³² S. COQUILLAUD, *op. cit.*

³³ *Ibidem.*

VIII. ET LA BELGIQUE DANS TOUT ÇA ?

En vertu d'accords antérieurs à la COP21, la Belgique s'est déjà engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 15% par rapport à 2005 et avoir 13% d'énergie renouvelable pour répondre aux exigences du plan fixé au niveau européen à l'horizon 2020. Le contexte institutionnel complexe de notre pays a mis à rude épreuve le consensus entre les trois Régions et le Fédéral. De plus, la potentielle sortie du nucléaire en 2025, sur laquelle aucun accord n'a été définitivement fixé, occupe d'avantage encore l'attention du Gouvernement fédéral dans le domaine énergétique. Ces incertitudes freinent le développement des filières du renouvelable et de l'efficacité énergétique. Néanmoins, l'objectif qui a été fixé à la Belgique reste atteignable.³⁴

Part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute par Région en Belgique



Évolution et perspectives officielles 2010 de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute par Région en Belgique. Source des données 2005 à 2013: bilans régionaux (SPW DGO4, Bruxelles Environnement, VITO) et bilan belge (Eurostat). Objectifs 2010: Wallonie: Gouvernement wallon 29 avril 2015, scénario enveloppes; Bruxelles: Commission Énergie Environnement du 25 mai 2015; Flandre: Vlaamse Regering du 31 janvier 2014; Belgique: Directive européenne 20/20/20³⁵

³⁴ Chr. HAVEAUX, M. HUART, « La Belgique va-t-elle atteindre ses objectifs 2020? », *Renouvelle.be*, 24 juin 2015, <http://www.renouvelle.be/fr/actualite-belgique/la-belgique-va-t-elle-atteindre-ses-objectifs-2020>, consulté le 19 novembre 2015.

³⁵ *Ibidem*.

En effet, un accord sur la répartition des efforts à fournir (aussi appelé *burden sharing*) a finalement été trouvé entre les ministres des différentes entités: Marie-Christine Marghem (Fédéral, MR), Joke Schauvliege (Flandre, CD&V), Paul Furlan (Wallonie, PS) et Céline Fremault (Bruxelles, cdH). L'échéance toute proche de la Conférence de Paris a permis de mettre la pression sur nos dirigeants pour trouver un consensus. L'accord porte sur quatre points³⁶, à savoir:

- la répartition des efforts concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- la part des énergies renouvelables par entité;
- la répartition de la contribution belge au financement climatique pour alimenter le Fonds vert international;
- la répartition des subsides pour atteindre les objectifs climatiques.

Un pré-accord avait été conclu mais a dû être revu car la N-VA le jugeait trop désavantageux pour la Flandre. Résultat, lors du lancement de la COP21 à Paris le 30 novembre, la Belgique n'avait pas d'accord à défendre, ce qui lui a valu l'obtention du prix Fossile décerné par le collectif d'ONG (Climate Action Network) présentes à la COP21.

C'est le 4 décembre que les parties ont finalement réussi à se mettre d'accord. Voici la répartition des efforts à fournir³⁷:

³⁶ Pour les chiffres de cet accord, voir M. DE MUELENAERE, « Climat: après huit ans de négociations, enfin un accord intra-belge », *Le Soir*, 24 octobre 2015, <http://www.lesoir.be/1025281/article/actualite/belgique/2015-10-24/climat-apres-huit-ans-negociations-enfin-un-accord-intra-belge>, consulté le 19 novembre 2015.

³⁷ COP21: La Belgique a son accord climatique. Communiqué de presse des quatre ministres en charge du Climat, Bruxelles, 4 décembre 2015; « Climat: fédéral et Régions parviennent à un accord aux interprétations divergentes », *Le Soir*, 4 décembre 2015, http://www.rtbef.be/info/belgique/detail_accord-climat-le-gouvernement-federal-veut-calmer-le-jeu?id=9155578, article consulté le 4 décembre 2015.

Réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les secteurs non ETS³⁸ à l'horizon 2020 (comparé à 2005) :

- 15,7% pour la Région flamande ;
- 14,7% pour la Région wallonne ;
- 8,8% pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Production en énergie renouvelable :

- 2,156 tonnes d'équivalent pétrole (Mtep) pour la Flandre ;
- 1,277 Mtep pour la Wallonie ;
- 0,073 Mtep pour Bruxelles ;
- 0,718 Mtep pour le pouvoir fédéral.

Répartition des bénéfices de la revente des quotas d'émissions de CO₂ non consommés et revendus aux enchères :

1. Fonds déjà disponibles au niveau belge (326 millions €) :

- 10% pour le Fédéral ;
- 53% pour la Région flamande ;
- 30% pour la Région wallonne ;
- 7% pour la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Fonds à venir jusqu'en 2020 :

- 9,05% pour le Fédéral ;
- 52,76% pour la Région flamande ;
- 30,65% pour la Région wallonne ;
- 7,54% pour la Région de Bruxelles-Capitale.

³⁸ Les émissions de gaz à effet de serre sont réparties en émissions du secteur industriel (dit secteur ETS géré par le système européen des quotas de CO₂) et en émissions des secteurs non-ETS, qui comprennent principalement le transport (hors aviation), les services, les logements, l'agriculture, les déchets et les industries non-incluses par l'ETS. Voir à ce propos « Le système européen des quotas de CO₂ (EU ETS) », *GuidEnR.fr*, s. d., <http://www.guidenr.fr/systeme-europeen-quotas-co2.php>, consulté le 21 décembre 2015.

Répartition des 50 millions annuels alloués au financement climatique international par la Belgique :

- 25 millions pour le fédéral ;
- 14,5 millions d'euros pour la Région flamande ;
- 8,25 millions d'euros pour la Région wallonne ;
- 2,25 millions pour la Région Bruxelles-Capitale.

Certains *détails* ont toutefois été reportés à 2017, comme le mécanisme de sanction en cas de non-respect des engagements par exemple.

IX. LES RÉSULTATS DE LA COP21

Un texte, baptisé *l'accord de Paris*, a été adopté par les 195 pays participants à la COP21. Il est à la fois suffisamment ambitieux pour donner un signal clair aux citoyens comme aux entreprises, et suffisamment souple pour permettre l'adhésion de tous les pays. Il s'agit donc d'une avancée importante dans l'histoire des négociations climatiques mondiales.

L'accord prévoit le maintien de l'élévation de la température globale « bien en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels », et de « poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5 °C ». Ce dernier seuil constitue une revendication des petits états insulaires, directement menacés par la montée du niveau des mers.³⁹ L'état actuel des émissions de gaz à effet de serre ne permet pas d'imaginer de manière réaliste l'atteinte de cet objectif des 1,5 °C qui a plutôt une valeur symbolique et politique.⁴⁰

En effet, 190 pays sur les 195 ont remis leur « contributions prévues déterminées au niveau national », soit leurs engagements pour le futur en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Leur addition donne un résultat largement insuffisant puisqu'il aurait comme résultat une augmentation des températures de 3 °C d'ici la fin du XXI^e siècle.⁴¹ C'est pourquoi l'accord de Paris prévoit un mécanisme de révision de ces contributions tous les cinq ans.⁴² Pour rappel, les experts du GIEC estiment qu'une réduction d'émissions de 40% à 70% est nécessaire en 2050 pour atteindre l'objectif des 2 °C, et entre 70% et 95% pour 1,5 °C.⁴³ Ceci avait été inscrit dans les premières versions du texte durant les négociations mais a été retiré car jugé trop contraignant par certains pays.⁴⁴

³⁹ P. LE HIR, « COP21 : les points clés de l'accord universel sur le climat », *Le Monde*, 12 décembre 2015, http://www.lemonde.fr/cop21/article/2015/12/12/cop21-les-points-clés-du-premier-accord-universel-sur-le-climat_4830606_4527432.html, article consulté le 14 décembre 2015

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ M. DE MUELENAERE, « COP21 : voici les détails de l'accord sur le climat », *Le Soir*, 12 décembre 2015, <http://www.lesoir.be/1068207/article/demain-terre/environnement/2015-12-12/cop21-voici-détails-l-accord-sur-climat>, article consulté le 14 décembre 2015.

⁴⁴ P. LE HIR, *op.cit.*

Les moyens concrets pour atteindre l'objectif des 2 °C ne sont, par contre, pas définis clairement. Le texte utilise des tournures de phrases vagues comme par exemple : « les émissions de gaz à effet de serre devront plafonner dans les meilleurs délais ».⁴⁵

Les 100 milliards de dollars annuels pour alimenter le Fonds vert qui aidera les pays du Sud à faire face aux changements climatiques sont bien prévus par l'accord. Mais, contrairement à ce qui avait été dit lors du Sommet de Copenhague, cette somme est considérée comme un *plancher* qui est destiné à augmenter au fil du temps.⁴⁶

La contribution de chaque pays à l'effort de réduction des émissions doit se faire en tenant compte de la responsabilité historique du pays au réchauffement global et en fonction de ses ressources financières. Tous doivent poursuivre leurs efforts en tenant compte de ces deux facteurs.⁴⁷

Sur le plan juridique, l'accord de Paris a la valeur d'un traité international puisqu'il s'agit d'un protocole additionnel à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Il ne porte pourtant pas le nom de *protocole* ou de *traité* pour lui éviter de passer devant le Congrès américain qui l'aurait sûrement refusé⁴⁸. Pour entrer en vigueur, cet accord devra faire l'objet d'« une ratification, une acceptation, une approbation ou une adhésion, à partir du 22 avril 2016, par au moins 55 pays, représentant au moins 55 % des émissions mondiales ».⁴⁹

Il n'existe pas de mécanisme de sanction à proprement parler pour les pays qui ne respecteraient pas leur engagement. C'est pour cela que les juristes ne sont pas tous d'accord pour dire que cet accord est *contraignant*, malgré ce qu'a affirmé le président de la COP21, le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ M. DE MUELENAERE, « COP21 : voici les détails de l'accord sur le climat », *op.cit*.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ A. GARRIC, « L'accord obtenu à la COP21 est-il vraiment juridiquement contraignant? », *Le Monde*, 14 décembre 2015, http://www.lemonde.fr/cop21/article/2015/12/14/l-accord-de-paris-sur-le-climat-est-il-vraiment-juridiquement-contraignant_4831255_4527432.html, article consulté le 14 décembre 2015

⁴⁹ *Ibidem*.

Le Protocole de Kyoto prévoyait, lui, des mécanismes de sanctions financières chiffrés. Les États-Unis ne l'avaient du coup jamais ratifié, et le Canada, l'Australie, le Japon et la Russie en sont sortis par peur de devoir payer une amende salée. L'accord de Paris a donc voulu éviter ces mécanismes de punition qui pourraient freiner l'engagement des pays. Il prévoit par contre un *mécanisme de transparence*, ou *MRV (Monitoring, Reporting & Verification)* à destination de tous les pays signataires (mais avec plus de souplesse pour les pays du Sud). Concrètement, un comité d'experts internationaux sera chargé de vérifier les avancées de chaque pays concernant ses émissions de gaz à effet de serre et les rendra publiques. Ceci permettra d'instaurer de la confiance entre les pays pour qu'ils s'encouragent mutuellement à augmenter leurs ambitions. C'est aussi la réputation des pays vis-à-vis des autres et de leur opinion publique qui est en jeu.⁵⁰ En effet, la *honte* de ne pas honorer ses engagements face aux autres pays signataires peut constituer un incitant de poids pour motiver les pays à agir.

⁵⁰ *Ibidem.*

CONCLUSION

Au regard des difficultés que nous rencontrons, à l'échelle de la Belgique, pour se mettre d'accord sur la répartition des efforts à fournir pour réduire notre impact nocif sur l'environnement, on réalise combien un accord au niveau mondial est compliqué à décrocher. Et de fait, mettre d'accord 195 pays, aux intérêts très divergents, dans un contexte de compétition accrue à l'échelle mondiale, n'est pas chose aisée. Aucun dirigeant n'a envie de prendre la responsabilité de mettre potentiellement l'économie de son pays en difficulté, ou de la désavantager par rapport aux autres, dans ce grand marché commun duquel nous dépendons tous aujourd'hui.

Et pourtant, cet enjeu climatique nous concerne au premier chef car nous sommes/serons toutes et tous touchés et tous les pays industrialisés sont responsables de ce qui arrive.

À court terme, dans le contexte de compétition basée sur la loi du marché et du libre-échange, on a clairement l'impression qu'investir pour lutter contre le réchauffement climatique est une perte d'argent. Mais, comme le souligne l'économiste Nicholas Stern dans son *Rapport Stern* (2006) consacré à l'économie du changement climatique, «à plus long terme, investir pour réduire aujourd'hui nos émissions de gaz à effet de serre sera moins cher que de subir les conséquences des changements climatiques»⁵¹. En effet, il nous apprend que les coûts liés au changement climatique coûteront, en 2050, entre 5% et 20% du Produit intérieur brut mondial de 2005 par an. Par contre, si nous stabilisons nos émissions de gaz à effet de serre, cela ne coûterait que 1% à 2% du PIB mondial par an.⁵²

Au-delà des questions financières, on pourrait même aller plus loin : et si cet enjeu climatique était une chance ? Une chance de se rassembler et de travailler pour un objectif commun, plutôt que l'un contre l'autre ? Et si cet enjeu climatique pouvait être un point de départ pour une nouvelle dynamique, où la compétition et l'individualisme laissent place à la solidarité ? En effet, la lutte pour le climat nous impose de travailler ensemble, ce qui pourrait donner une bonne impulsion pour remettre en avant des valeurs qu'on a tendance à oublier.

⁵¹ N. STERN, cité par S. COQUILLAUD, *op. cit.*, p. 47.

⁵² *Ibidem.*

Transformer l'essai

Maintenant que la COP21 a débouché sur un accord, reste à transformer l'essai. Et à décider, sans attendre, des mesures qui permettront à la Belgique et à ses différentes entités de tenir leurs engagements. Mais il s'agit là d'une autre histoire...

POUR ALLER PLUS LOIN...

- 5^e rapport du GIEC sur les changements climatiques et leurs évolutions futures, mars 2014, disponible sur :
https://www.ipcc.ch/home_languages_main_french.shtml
- COQUILLAUD S., Kit pédagogique sur les changements climatiques, Réseau Action Climat France, mars 2015, disponible en ligne sur :
<http://www.rac-f.org/Kit-pedagogique-sur-les>
- *Le changement climatique*. Dossier, Paris: La Documentation française, 2011,
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/changement-climatique/index.shtml>
- STERN N., *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006,
http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf

Auteure: Elaine Rome

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS!

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Hausse de la pollution, réchauffement climatique, fonte des glaces, élévation du niveau de la mer, recrudescence des inondations dans les zones côtières, augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes, dérèglement des écosystèmes... Notre planète va mal.

Depuis le sommet de la Terre à Rio en 1992, les représentants de 195 pays se réunissent annuellement pour discuter de moyens de lutter efficacement contre le dérèglement climatique.

C'est dans ce cadre que la COP21, également connue sous le nom de Conférence de Paris sur le Climat, a réuni les représentants de la communauté internationale avec l'objectif ambitieux de parvenir à un accord universel juridiquement contraignant sur le climat susceptible de maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises 45 - 1000 Bruxelles

T: 02/238 01 27

info@cpcp.be