

COP23 : L'Accord de Paris s'échauffe avant la grande rencontre de 2018

Paris,
Décembre 2017

Auteurs : Clément **Métivier**, Alice **Pauthier**, Vivian **Dépoues**, Emilie **Alberola**,
Ian **Cochran**, Lucile **Rogissart**, Benoît **Leguet**

RÉSUMÉ

La COP23 qui s'est tenue du 6 au 18 novembre dernier à Bonn en Allemagne se devait de démontrer que le processus de gouvernance inédit mis en place avec l'Accord de Paris sur le climat permettait bien, malgré les chocs politiques, de maintenir les conditions nécessaires à une transition bas-carbone ambitieuse. On pouvait avoir trois attentes (1) tester la robustesse du cadre multilatéral installé avec la COP21 ; (2) avancer suffisamment dans la définition des mécanismes qui opérationnalisent l'Accord de Paris dès 2018 ; et (3) préparer le "dialogue de facilitation" et la mise en place des conditions d'un relèvement de l'ambition. Dans un contexte d'urgence climatique, cette COP a permis de confirmer l'attachement de la communauté internationale à l'Accord de Paris, de maintenir la confiance dans le processus de négociations avec quelques avancées notables, et de mettre en lumière les initiatives coopératives de l'Agenda de l'Action. Cet Agenda de l'Action est un processus en expansion, qui se consolide et évolue de manière autonome, s'étendant au-delà de la sphère des négociations climatiques internationales auprès d'une diversité d'acteurs qui ont fait leurs objectifs climatiques. Si la Présidence fidjienne de la COP23 a relevé le défi de l'entretien d'une dynamique constructive, la question cruciale mais non moins délicate de l'ambition n'en a pas moins été reposée à Bonn. L'ouverture du dialogue de Talanoa conserve l'espoir d'avancées concrètes dans les prochains mois. Le chemin reste néanmoins semé d'importantes incertitudes, par exemple sur la question du financement ou les mécanismes de coopération. Tous les regards se tournent donc vers 2018, qui devra être l'année d'un engagement politique renouvelé de la part des Etats.

Depuis 2015, la transition mondiale vers une économie neutre en carbone et résiliente au changement climatique à l'horizon 2100 s'est poursuivie. L'Accord de Paris est parvenu à structurer une architecture internationale inédite sortant le dialogue entre Etats de l'impasse et liant les sphères politiques, économiques et sociales. Cette structure articule trois piliers : la coopération multilatérale dont les règles de gouvernance sont définies par l'accord lui-même ; les politiques climatiques nationales dont l'ambition est stimulée par un mécanisme de revue et de rehaussement pour progressivement rejoindre une trajectoire 2°C voire 1,5°C ; et les initiatives portées par des coalitions d'acteurs étatiques et non-étatiques publics et privés. Chaque pilier a son agenda et avance selon son propre rythme mais tous doivent mutuellement s'entraîner pour contribuer ensemble à l'atteinte des objectifs communs.

La 23^e Conférence des Parties à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (COP23) s'est tenue du 6 au 18 novembre dernier à Bonn en Allemagne sous la présidence fidjienne. Elle a été l'occasion de dresser un état des lieux de chacun de ces agendas et de leurs interactions, à une année du premier bilan prévu sur le chemin parcouru et celui qui reste à parcourir¹. Présentée comme une « petite » COP, cette COP23 se devait néanmoins de démontrer la capacité de ce processus de gouvernance inédit à construire les conditions pour que chaque sphère de décideurs se dote d'un mandat d'action. On pouvait avoir trois attentes :

- tester la robustesse du cadre de l'Accord de Paris ;
- avancer suffisamment dans la définition des mécanismes qui devront opérationnaliser l'Accord de Paris dès 2018 ; et
- préparer le « dialogue de facilitation » et la mise en place des conditions d'un relèvement de l'ambition.

¹ En adoptant l'Accord de Paris, la Décision de la COP21 prévoit 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 de long terme [...] et éclairer l'établissement des contributions déterminées au niveau national conformément au paragraphe 8 de l'article 4 de l'Accord. »

Un arrière-plan qui ne cesse de rappeler la réalité, l'urgence et l'importance du défi climatique

En publiant le 13 novembre dernier un appel à agir sous forme d'avertissement à l'Humanité², la communauté scientifique a rappelé combien le changement climatique est un enjeu dont les impacts ne se situent plus dans un futur lointain, mais s'observent dès aujourd'hui. 2017 a en effet été marquée par des phénomènes extrêmes sur tous les continents, et est en passe de figurer au palmarès des trois années les plus chaudes de l'Histoire des relevés météorologiques selon l'Organisation météorologique mondiale³. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre, qui semblaient se stabiliser depuis quelques années, sont reparties à la hausse. Quelques jours avant l'ouverture de la COP, le Programme des Nations Unies sur l'Environnement⁴ a démontré une nouvelle fois que de nouveaux efforts substantiels sont à fournir pour s'approcher de la trajectoire des 2°C et a rappelé la nécessité de réviser les engagements actuels des gouvernements exprimés sous la forme de Contributions Déterminées au niveau National (NDCs).

A. La dynamique de Paris mise à l'épreuve fait une première démonstration de sa robustesse

Le cadre de l'Accord de Paris confirmé par la communauté internationale malgré la sortie des Etats-Unis

En 2017, la question de l'irréversibilité de l'action politique sur le climat a été posée après l'annonce de Donald Trump, début juin, du retrait des Etats-Unis de l'Accord de Paris⁵, mettant à l'épreuve sa robustesse. La réponse des autres gouvernements et des acteurs non-étatiques s'est voulue unanime, déclarant que la dynamique impulsée à la COP21 était irréversible, et que les décisions prises en 2015 ne pouvaient plus être renégociées. Lors des rencontres du G7 et du G20, l'ensemble des gouvernements – à l'exception des Etats-Unis – a ainsi rappelé son soutien à la mise en œuvre des objectifs de l'Accord de Paris. A aucun moment lors de la COP23, il n'a été question de revenir sur l'Accord.

² «Le cri d'alarme de quinze mille scientifiques sur l'état de la planète», *Le Monde* - 13 novembre 2017, www.lemonde.fr/planete/article/2017/11/13/le-cri-d-alarme-de-quinze-mille-scientifiques-sur-l-etat-de-la-planete_5214185_3244.html

³ Déclaration provisoire de l'Organisation météorologique mondiale sur l'état du climat mondial 2017, public.wmo.int/fr/medias/communiqu%C3%A9s-de-presse/marqu%C3%A9e-par-des-ph%C3%A9nom%C3%A8nes-extr%C3%AAmes-record-2017-est-en-passe-de-figurer

⁴ Emissions gap Report 2017, www.unenvironment.org/fr/node/18308

⁵ Qui ne sera effective qu'au 4 novembre 2020.

L'Agenda de l'Action : une dynamique qui continue à progresser

Tout au long de l'année écoulée et pendant la COP23, les acteurs non-étatiques, villes, acteurs financiers, entreprises, ont cherché à démontrer que la lutte contre le changement climatique se poursuivait, y compris aux Etats-Unis. La COP23 a témoigné de cette vitalité de l'action climatique mondiale, en donnant une visibilité importante aux initiatives de l'Agenda de l'Action⁶, représentées au sein d'une zone dédiée, foisonnante et attractive, alors que la zone réservée aux négociations à proprement parler se caractérisait par son calme.

La COP est une plateforme où les initiatives réunissant différents types d'acteurs peuvent échanger, coopérer et interagir avec les processus de négociations et de prise de décisions politiques. A Bonn, la présidence fidjienne a notamment insisté sur l'importance des partenariats entre gouvernements et acteurs non-étatiques – souhaitant promouvoir une « Grande Coalition » – pour renforcer les engagements de chacun. Parmi les développements les plus marquants dans le domaine de l'action climatique, on peut retenir :

- la présence remarquable d'une coalition d'acteurs non-étatiques américains réunissant villes, Etats, entreprises, investisseurs, populations autochtones et universités, et représentant plus de 50 % de l'économie américaine. Déterminée à mettre en œuvre les objectifs de l'Accord sur le climat, avec le message *We are still in*, cette coalition a présenté à la communauté internationale sa contribution : le *America's Pledge*⁷ ;
- la création de l'alliance *Powering Past Coal*, qui vise à accélérer la sortie du charbon. Menée par le Canada et le Royaume-Uni, elle réunit 25 pays et régions dont la France, et a pour objectif de rassembler une cinquantaine de membres d'ici à la COP24 ;
- l'adoption de l'Engagement de Bonn-Fiji, qui cherche à mettre en œuvre l'Accord de Paris au niveau des collectivités locales, à renforcer la coopération entre élus locaux, et à créer des synergies avec les gouvernements. Dans le cadre de cet engagement, 19 initiatives⁸ multipartenariales déjà existantes ou lancées à l'occasion de la COP23 sont mises en avant.

Ces initiatives particulièrement médiatiques ne sont que quelques exemples parmi beaucoup d'autres, dont le lancement d'un Partenariat sur l'Océan, le

⁶ Mouvement rassemblant gouvernements et acteurs non-étatiques s'engageant volontairement pour accélérer l'action climatique à travers le monde.

⁷ *America's Pledge*, <https://www.americaspledgeonclimate.com/>

⁸ Communiqué ONU Changements Climatiques, 17 novembre 2017, <https://cop23.unfccc.int/fr/node/27124>

renforcement de la plateforme *2050 Pathways*, ou encore la mise en place d'un « annuaire de l'action climatique mondiale⁹ ». L'Agenda de l'Action est un processus en expansion, qui se consolide et évolue aussi de manière autonome, s'étendant au-delà de la sphère des négociations climatiques internationales. Les acteurs gouvernementaux et non-étatiques dans leur diversité se sont pleinement approprié le langage et les objectifs de l'Accord de Paris, en parlant par exemple d'alignement des flux financiers avec la trajectoire de décarbonation ou de la climato-compatibilité de projets de développement.

Le maintien d'une dynamique de négociation constructive : le défi relevé par la Présidence fidjienne

Au sein du processus des négociations formelles, la Présidence tenue par les îles Fidji avait la délicate tâche de veiller au maintien de la confiance entre Parties. Premier petit pays insulaire à assumer cette responsabilité, les Îles Fidji ont promu un état d'esprit inclusif, mettant en avant la coopération et la solidarité plutôt que la confrontation.

La confiance n'est pas perdue. Cela a semblé-t-il porté ses fruits puisque la COP 23 a abouti à des avancées d'apparence modeste mais qui sont les garantes indispensables d'une atmosphère constructive au sein des négociations :

- *l'organisation d'un dialogue inédit entre les Parties à la COP et les observateurs des négociations, allant dans le sens d'une meilleure intégration des acteurs non-étatiques au sein du processus formel de négociation ;*
- *l'adoption d'un plan d'action sur le genre et les effets du changement climatique, et l'opérationnalisation d'une plateforme destinée aux populations autochtones ;*
- *la mise en place d'un groupe de travail unique sur la question agricole, qui après cinq ans de débats devrait rapprocher le sujet de là où se prennent les décisions et aboutir à des progrès tangibles d'ici à 2020 ;*
- *la confirmation du rattachement du Fonds d'Adaptation à l'Accord de Paris. Ce « petit » instrument (90 M€ de capitalisation en 2017) institué par le Protocole de Kyoto vise à allouer des fonds exclusivement à des projets d'adaptation. Le pérenniser est donc un signal positif, surtout pour les pays du Sud qui ont déjà et surtout besoin de s'adapter aux impacts négatifs du changement climatique.*

Dialogue de Talanoa : l'espoir est permis. L'approbation générale d'un format pour le dialogue de facilitation est une autre avancée essentielle dans la négociation. Ce dialogue permettra en 2018 d'effectuer un premier bilan de la contribution des NDCs dans la perspective de la mise en œuvre des objectifs de long terme de l'Accord de Paris. La décision finale de la COP23, intitulée *Fiji Momentum for Implementation*, rebaptise le processus « dialogue de Talanoa » et le structure en 3 questions : *Où en sommes-nous dans la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris ? Où souhaitons-nous aller ? Comment y parvenir ?* Au-delà d'un premier bilan, ces questions doivent permettre d'explorer les moyens de relever l'ambition de la communauté internationale sur le climat. L'association de la notion d'ambition à ce processus n'était pourtant pas acquise d'avance, certaines Parties s'y opposant avant la COP. Pour cela, le dialogue sera alimenté tout au long de l'année 2018, par un ensemble large de contributions parmi lesquelles celle du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC).

La COP23 a permis de confirmer l'attachement de la communauté internationale au cadre de l'Accord de Paris, de mettre en lumière les initiatives de l'Agenda de l'Action, et de maintenir la confiance dans le processus de négociations avec quelques avancées notables. La question cruciale mais délicate de l'ambition a été reposée à Bonn en prévision de 2018, dans un contexte néanmoins marqué par d'importantes incertitudes.

⁹ *Yearbook of Global Climate Action 2017*, http://unfccc.int/tools/GCA_Yearbook/GCA_Yearbook2017.pdf

B. Un climat d'incertitude qui concentre les attentes sur les choix à faire en 2018

L'importance de l'action de court terme

Remplir les objectifs de réduction d'émissions et accroître l'ambition dès à présent et jusqu'à 2020 est nécessaire pour parvenir à la neutralité carbone dans la seconde moitié du siècle.

En parallèle des négociations sur le dialogue de Talanoa et le contenu des contributions nationales qui engagent l'ensemble des pays à moyen terme, l'augmentation de l'ambition d'ici 2020 a été ajoutée à l'agenda des négociations à la demande notamment de la Chine, de l'Arabie Saoudite et d'autres pays en développement.

En portant l'attention sur les pays engagés par l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, des tensions entre groupes de pays sont réapparues dans les négociations de la COP23 et pourraient remettre en question l'équilibre de Paris, porté par des efforts collectifs mais distincts en fonction des circonstances nationales.

A la suite du retour de ce sujet, six nouveaux pays ont annoncé qu'ils allaient ratifier l'amendement de Doha et la décision finale de la COP23 invite les Parties ne l'ayant toujours pas fait à le ratifier au plus vite. Lors de la COP24, les Parties établiront un bilan des actions d'atténuation des pays soumis à l'amendement de Doha, simultanément au dialogue de Talanoa.

ENCADRÉ 1. LES ENJEUX DU «PRÉ-2020»

Lors de la COP17 à Durban en 2011, les Parties se sont entendues sur un programme de travail en deux temps. Un premier groupe de travail visait à structurer et définir le contenu d'un accord universel et juridiquement contraignant qui devait être adopté au plus tard en 2015 et s'appliquerait à partir de 2020. Celui-ci a abouti à l'Accord de Paris qui est finalement entré en vigueur en un temps record dès 2016. Un second groupe de travail avait pour objectif de se concentrer sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la redirection des flux financiers vers des investissements alignés avec la transition bas-carbone d'ici 2020, dans le cadre de la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto. Dans la continuité de Kyoto, l'Amendement de Doha fixe des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre qui ne s'appliquent cependant qu'à une liste de pays considérés comme développés et l'ayant ratifié.

La délicate question du financement...

Les tensions entre pays dits « développés » et pays dits « en développement » ont également été perçues sur les négociations liées aux enjeux financiers. Dans l'enceinte des négociations, les discussions sur la finance portent principalement sur des outils et cibles spécifiques visant à soutenir les efforts des acteurs qui n'auraient pas les moyens de financer seuls leurs contributions à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris.

L'objectif de mobiliser un minimum de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 vers les pays en développement pour des projets d'atténuation et d'adaptation est ainsi un sujet clef pour permettre à ces pays de s'engager, et nombre d'entre eux ont d'ailleurs conditionné la réalisation de leurs contributions nationales à l'attribution de financements additionnels.

La décision de la COP23 appelle les pays développés à augmenter leurs investissements climat pour la période 2018-2020, et un atelier sera organisé à ce sujet dans le courant de l'année prochaine dans l'objectif d'aboutir à un rapport présenté à la COP24.

Cependant, au-delà de la décision de la COP, le sujet du financement a cristallisé des tensions. D'une part, les pays en développement ont souligné que les financements mobilisés à ce jour étaient encore insuffisants à leurs yeux et difficilement accessibles, et ce malgré le caractère désormais « pleinement opérationnel » du Fonds Vert pour le Climat. D'autre part, les pays développés contributeurs ne peuvent plus compter sur les financements des Etats-Unis, qui représentaient une grande part de ces financements. Alors que le Fonds Vert pour le Climat et le Fonds Mondial pour l'Environnement vont entamer un cycle de réalimentation, l'incertitude sur les montants qui parviendront à être levés est forte et pourrait avoir un impact sur l'avancée des négociations à relativement court terme.

En 2018, le sujet des financements s'ouvrira sur la mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des contributions nationales. La mobilisation des 100 milliards reste hautement politique dans le cadre très spécifique des négociations sur le climat. Elle ne représente qu'une petite partie des investissements d'ores et déjà réalisés et de ceux nécessaires à la mise en œuvre des contributions nationales et à la transition des économies nationales vers un développement bas carbone et résilient au changement climatique.

L'objectif plus global de redirection des flux financiers vers une économie bas carbone (Article 2,1(c) de l'Accord de Paris) qui engage l'ensemble des acteurs

économiques fait désormais l'objet de discussions à travers le monde sur la prise en compte du changement climatique par le secteur financier (*High Level Expert Group* en Europe, *Task Force on Climate Related Disclosures*, etc.). Si cette dynamique était bien visible du côté de l'Agenda de l'Action, elle a été très peu abordée par les négociateurs lors de la COP23 et devra donc être remise à l'ordre du jour des négociations d'ici la COP24.

... entre autres sujets complexes

Ces tensions se sont également retrouvées dans les négociations sur d'autres points, notamment :

- *l'Article 6*, qui vise à structurer les approches coopératives de réduction d'émissions de gaz à effet de serre entre les pays. Lors de la COP, les désaccords entre les pays se sont concentrés sur des questions techniques comme le double-comptage des émissions mais aussi sur la finalité de ces outils. Certains pays souhaitent pouvoir utiliser les approches coopératives pour la valorisation de projets de réduction d'émissions considérés dans le cadre de leur contribution nationale, tandis que d'autres souhaitent limiter ces approches à la valorisation d'activités additionnelles, qui permettent de relever l'ambition des contributions nationales ;
- *les pertes et préjudices*¹⁰. D'ordinaire relégué à des discussions techniques sous l'égide du mécanisme dit de Varsovie¹¹, ce sujet aurait pu bénéficier de la présidence fidjienne pour attirer une attention politique accrue. Néanmoins, assez peu d'avancées concrètes ont été enregistrées sur ce qui constitue une ligne rouge pour nombre de pays développés. Ces derniers ne souhaitent pas s'engager financièrement dans la compensation des dommages créés par leurs émissions historiques de gaz à effet de serre, ni être reconnus juridiquement responsables. L'Accord de Paris intègre pleinement cette notion mais sans y associer de mécanismes contraignants ni de moyens dédiés. Cependant, un dialogue d'experts sur les pertes et dommages a été institué, maintenant ce sujet à l'agenda des prochaines sessions de négociation ;
- *la transparence*. Les négociations sur le cadre de transparence ont progressé sur le niveau de flexibilité qui serait accordé aux pays en fonction de leurs circonstances nationales. Elles ne permettent

cependant pas à l'heure actuelle de lever les craintes d'éventuels blocages d'ici la COP24.

Sur chacun de ces sujets, les incertitudes pourraient rapidement être levées par des engagements politiques structurants pour les négociateurs, comme cela avait été le cas avant la COP21. Néanmoins, le leadership politique a fait défaut à la COP23.

Un leadership politique difficile à incarner

La COP23 a bénéficié d'une attention politique relativement faible, avec peu de chefs d'Etats présents et aucune annonce majeure. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il s'agissait d'une COP technique, centrée sur les négociations, mais également par la difficulté des pays qui pourraient assurer un leadership à l'incarner. Ces derniers ne peuvent en effet y prétendre que s'ils parviennent à mettre en place des politiques climatiques nationales ambitieuses. Ils doivent pour cela réunir les conditions économiques et politiques nécessaires au sein même de leurs sociétés.

C'est ce que l'Union européenne, pourtant attendue sur le sujet, peine à faire, freinée par des problématiques internes. L'Allemagne, souvent motrice, a également été plus en retrait cette année de par son contexte électoral et les difficultés qu'elle rencontre à parvenir à un consensus politique sur la question énergétique. Les nombreuses initiatives positives de l'Agenda de l'Action ne doivent pas occulter ces dissensions qui peuvent devenir des freins majeurs à l'augmentation de l'ambition.

¹⁰ La notion de pertes et préjudices englobe les dommages irréparables liés aux impacts du changement climatique, et sont déjà une réalité dans de nombreuses régions du monde.

¹¹ Selon la CCNUCC, le Mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages est chargé de gérer les questions relatives aux pertes et dommages associés aux impacts des changements climatiques à long terme dans les pays en développement. Le mécanisme facilite l'échange d'information et de bonnes pratiques, renforce l'action et les activités d'appui, notamment en facilitant la mobilisation de fonds.

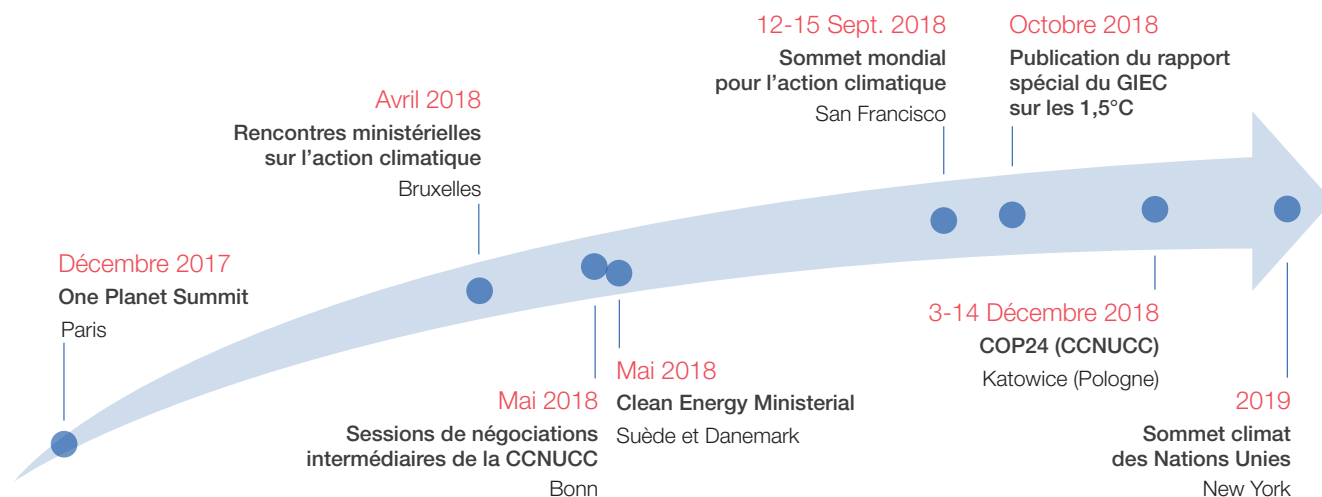
Conclusion : désormais, cap sur la COP24

Au lendemain de la COP23, un jalon essentiel semble acquis : l'architecture adoptée à Paris en 2015 est robuste et en mesure d'entretenir la dynamique de la coopération multilatérale sur le climat, malgré des chocs politiques comme le retrait annoncé du gouvernement américain.

La mise en place des règles communes pour opérationnaliser l'Accord de Paris avance sans avoir rencontré jusqu'ici de blocages majeurs, mais elle est lente. C'est l'ingéniosité des présidences successives des COP qui maintient le processus d'alignement progressif des points de vue des Etats. La présidence fidjienne a réussi à maintenir la confiance, condition *sine qua non* pour aborder sans détour la vraie question qui est celle de l'ambition et des moyens de l'ambition.

La COP23 était une COP technique, une réunion d'étape sans attentes politiques majeures, visant largement à la préparation des actions à délivrer en 2018. L'année prochaine sera en effet une année charnière, un nouveau point de convergence des agendas politiques, de négociations, et des multiples initiatives qui travaillent à mettre en œuvre l'Accord de Paris. Des différents moteurs de ce mouvement d'ensemble, c'est l'aspect politique et la capacité des Etats à prendre de vrais engagements et à mettre en œuvre des politiques ambitieuses au sein de leurs économies nationales qui sera décisif.

La COP23 n'a pas encore fait la démonstration que tout convergera bien à Katowice, ville polonaise future hôte de la COP24, en décembre 2018. Tous les regards se tournent donc vers l'année à venir et l'ensemble des points d'étape prévus pour avancer dans cette direction et relever le défi climatique :



Pour en savoir plus

- Décision de la COP23, *Fiji Momentum for Implementation* : <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l13.pdf>
- I4CE. (2016). Point climat numéro 43 : « COP22 à Marrakech : un passage à l'action réussi qui devra se traduire par une accélération d'ici 2018 » : <https://www.i4ce.org/download/cop22-a-marrakech-passage-a-laction-reussi-devra-se-traduire-acceleration-dici-2018/>
- I4CE. (2015). Point climat numéro 38 : « COP21 - Un succès qui marque la fin du commencement » : https://www.i4ce.org/download/pointclimat_cop21/
- IISD. (2017). « Earth Negotiations Bulletin (ENB), Summary of the Fiji / Bonn Climate Change Conference » Volume 12 Number 714, 21/11/2017 : <http://enb.iisd.org/vol12/enb12714e.html>
- Wuppertal Institut. (2017). « Diplomatic obligation fulfilled but political leadership lacking », https://wupperinst.org/fa/redaktion/downloads/publications/COP23_First_Assessment_en.pdf
- Carbon Brief (2017). « COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn », 19/11/2017 : <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>