

Les COP servent-elles la lutte contre le changement climatique ?

Article by Benjamin Joyeux, Stefan Aykut

October 13, 2021

La prochaine conférence annuelle des Nations Unies sur le climat, la COP 26, aura lieu à Glasgow en Ecosse, sous présidence britannique et en partenariat avec l'Italie, du 1^{er} au 12 novembre 2021. Initialement prévue en novembre 2020, celle-ci avait été repoussée pour cause de pandémie de Covid 19. Que peut-on attendre de cette 26^e grande messe internationale sur le climat ? Avant son ouverture, c'est le moment de faire le point sur le processus des COP depuis l'Accord de Paris en 2015 avec Stefan Aykut, professeur de sociologie à l'Université de Hambourg, spécialiste des politiques climatiques internationales, auteur avec Amy Dahan de *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presses de Sciences Po, 2015, et de *Climatiser le monde*, Editions Quae, 2020.

Benjamin Joyeux: Où en est-on dans le processus des COP depuis l'accord de Paris signé en septembre 2015 ?

Stefan Aykut: « Ce qui est important, c'est de bien comprendre tout d'abord l'esprit de l'Accord de Paris, qui est le cadre dans lequel nous sommes depuis lors. Celui-ci est né d'une volonté de remettre le processus de gouvernance globale sur les rails après la déroute totale des négociations à Copenhague en 2009, mais aussi de redéfinir le périmètre de cette gouvernance, de repenser ce qu'on va faire au niveau global, et ce qu'on ne peut pas faire à cette échelle, en présence de tous les pays du monde. Ce fut un réel changement de paradigme par rapport à ce qui prévalait jusqu'alors avec le protocole de Kyoto.

Après Paris, il n'y a plus, désormais, de définition d'objectifs de réduction contraignants pour les pays, comme c'était le cas auparavant. À la place, nous avons un objectif clair de limiter le réchauffement global à un niveau bien inférieur à 2 degrés, de préférence 1,5 degré Celsius par rapport au niveau préindustriel. Ce qui se traduit par la nécessité de réussir à totalement décarboner les activités humaines d'ici la moitié du siècle, soit 2050. Puis on assiste à la mise en place d'une sorte de « théâtre de la transparence » avec l'obligation de soumettre des engagements nationaux, dont le contenu peut être déterminé librement par les États, et des mécanismes de transparence qui doivent permettre une discussion publique et répétée des actions mises en œuvre par chacun des États signataires de l'Accord afin de lutter contre le changement climatique. Cette discussion doit permettre d'évaluer ensuite si ces actions sont suffisantes ou non. Ainsi les COP restent importantes en termes de négociations concernant cette mise en place progressive des règles de discussion publique sur les efforts pays par pays. On a pu l'observer notamment à

Katowice en Pologne, à l'occasion de la COP 24 en 2018. Tout un paquet de mesures y a été mis en place, dont le « Paris rulebook » qui définit ce qu'il faut mettre sur la table en termes de communication nationale, de reporting pays par pays, avec les différences entre pays développés et en développement, la mise en œuvre des plans d'action climatique de chaque pays, appelés contributions nationales déterminées (ou NDC), etc. Toute cette architecture a été mise en place et les négociations continuent, notamment concernant l'article 6 du protocole de l'Accord de Paris concernant les mécanismes de marché des émissions de gaz à effet de serre, toujours en discussion très serrée.

Ainsi les COP restent importantes en termes de négociations concernant cette mise en place progressive des règles de discussion publique sur les efforts pays par pays.

Mais de manière générale, ces négociations prennent de moins en moins d'importance, le système commence à se mettre en place, et c'est le côté méga événement transnational qui devient fondamental : les Etats, les multinationales, les médias et les ONG se retrouvent à l'occasion de ces grandes messes que sont devenues les COP pour discuter globalement de politiques climatiques, mais aussi pour mettre en scène ce théâtre de la transparence, en soumettant leurs politiques climatiques en termes de réductions, d'adaptation et de financement au regard critique de leurs pairs et de la communauté internationale.

Depuis 2015 néanmoins, chaque année les émissions de gaz à effet de serre, se traduisant en PPM (partie par million) de concentration de CO2 dans l'atmosphère, n'ont cessé d'augmenter. Si on regarde simplement les chiffres, on ne semble pas du tout prendre la direction d'une courbe vertueuse. Est-ce que ces COP ne servent finalement pas surtout aux Etats pour donner le change à leur opinion publique en donnant l'impression d'agir alors que rien ne change vraiment ?

On peut légitimement se poser la question. Mais tout d'abord, dans le système international en place, ce qu'il faut d'abord regarder, ce sont les émissions, pas les PPM. Celles-ci vont continuer d'augmenter encore pour longtemps, quoi que l'on fasse. Quand on émet une tonne de CO2, elle reste dans l'atmosphère pendant un siècle. Regarder les PPM n'a donc pas beaucoup de sens. Cependant les émissions également continuent d'augmenter. La gouvernance internationale aujourd'hui n'est en effet pas le lieu où l'on décide. Ce sont les politiques nationales qui sont déterminantes. Cela étant, pour que le sujet reste à l'agenda et pour donner des signaux d'urgence et une grande direction, la gouvernance internationale reste irremplaçable. Les COP sont le seul endroit où chaque année se rencontrent les pays développés, en développement et les plus pauvres et où tout le monde discute ensemble du climat. Ça reste donc des rendez-vous incontournables, même s'il ne faut pas y attendre de décisions fondamentales, qui elles sont prises par chaque Etat ou dans des coalitions d'Etats, c'est-à-dire dans des initiatives bilatérales ou multilatérales en marge de la gouvernance onusienne. Des partenariats technologiques sont nécessaires et possibles, sur des domaines précis, en termes de d'énergies renouvelables, de sortie des

fossiles, de transport aérien ou maritime international, de régulation financière, etc. C'est crucial pour faire changer les choses à côté de la gouvernance internationale. Sans cela, la dynamique des COP risque de sombrer dans une sorte d'économie de la promesse perpétuelle, de cycles où les dirigeants font des promesses annuelles et les oublient d'une année à l'autre. Ce qui doit donc se mettre en place à côté de cette gouvernance souple, ce sont des accords très concrets.

*Ça reste donc des rendez-vous incontournables,
même s'il ne faut pas y attendre de décisions
fondamentales*

Mais est-ce que les Etats sont les bons interlocuteurs pour arriver à faire baisser les gaz à effet de serre ? Aujourd'hui, les grandes multinationales ont beaucoup plus d'impact en termes de changement climatique que nombre de petits Etats. Et est-ce que ces multinationales n'ont pas tendance à vouloir surfer sur les COP pour surtout communiquer pratiquer le *greenwashing* à peu de frais ?

On a pu observer depuis Paris une forte diversification en termes d'acteurs : dans les COP, les grandes villes, les entreprises, les Etats fédérés (comme aux Etats-Unis sous Donald Trump) ont de plus en plus participé aux discussions. On assiste déjà à une inclusion plus forte des acteurs privés, qui a été d'ailleurs voulue par les architectes de l'Accord de Paris. Ce qui n'est pas sans poser problème. Les multinationales sont des acteurs clés dans la lutte contre le changement climatique, mais c'est surtout pour elles une tribune de communication. Désormais à chaque COP, il y a par exemple le prix mondial de l'action pour le climat de l'ONU pour récompenser des initiatives d'entreprises et de la société civile. Parmi les récipiendaires de ce prix, on trouve Apple en 2019, et, plus problématique encore, l'aéroport de Dallas en 2020 ! On offre ainsi une tribune formidable pour le marketing et la communication des entreprises qui ne sont pas forcément en faveur du climat. En même temps, il ne faut pas oublier que le processus international contribue aussi à forger de nouvelles normes juridiques. On le voit actuellement dans les actions en justice qui se développent un peu partout dans le monde, comme Notre Affaire à tous en France, la plainte récente devant la cour constitutionnelle allemande ou le cas Urgenda aux Pays bas. Dans ces cas et d'autres, les plaignants attaquent des gouvernements ou des entreprises pour les forcer à redoubler leurs efforts de réduction ou compenser les dégâts causés par leurs activités. Et tous ces cas s'appuient sur les textes de la gouvernance internationale pour fonder leurs arguments.

Our latest edition: Democracy Ever After? Perspectives on Power and Representation is out now.

It is available to read online & order straight to your door.

[READ & Order](#)

Du coup, est-ce que les COP permettent aux individus de s'emparer plus facilement de la cause climatique ?

Tout à fait ! Je pense qu'il faut surtout penser les COP comme des espaces de convergence, avec la circulation d'un certain nombre de savoir-faire en termes de réduction d'émissions, d'argumentation juridique, etc. D'ailleurs dans toutes ces récentes actions en justice, l'accord de Paris est constamment cité et la limite de 1,5 degré est rappelée. Nous ne sommes plus en présence d'une gouvernance contraignante mais plutôt dans une convergence de plusieurs dynamiques, encore insuffisantes mais dans lesquelles on observe des mouvements, des articulations, des complémentarités. Un rapport sur les centrales à charbon en construction dans le monde a par exemple récemment démontré que depuis l'accord de Paris, trois quarts des centrales qui étaient initialement prévues n'ont finalement pas été construites . Il y a donc un changement en cours en termes de planification énergétique dans beaucoup de pays. Mais ce n'est pas suffisant. Ce qui reste très important, c'est ce mouvement par le bas de la société civile qui émerge depuis quelques années : Fridays for Future, Extinction Rebellion , les actions en justice des citoyens et associations, certaines entreprises qui vont de l'avant, des Etats qui mettent en place de politiques publiques plus ambitieuses en matière climatique, etc. Il faut que ces différentes actions atteignent une masse critique pour se renforcer mutuellement. C'est finalement sur cela qu'il faut juger les Conférences des parties : est-ce qu'elles permettent à ces différentes dynamiques de se connecter et de se renforcer pour aller plus vite vers la décarbonation des activités humaines ?

Est-ce qu'il n'y a pas dans le raisonnement même des COP un paradigme qui empêche de lutter efficacement contre le changement climatique, celui du dogme la croissance ? Même juridiquement, au sein des conférences internationales, on a souvent l'impression que la croissance est encore plus importante que la sauvegarde de la planète. On le voit par exemple encore dans l'ODD 8 de l'Agenda 2030 des Nations Unies. Tant que l'on ne remet pas en cause la croissance, est-ce qu'on ne prend pas le risque d'être toujours confronté à des jonctions contradictoires ?

Pour le dire très clairement, le dogme de la croissance ne vient pas des Nations Unies et n'a pas besoin d'elles pour s'imposer. Il est très ancré dans nos systèmes politiques et économiques nationaux, mais aussi dans les imaginaires qui façonnent les modes de développement partout dans le monde. Par exemple, ce sont souvent les pays du Sud qui insistent pour que les politiques climatiques ne puissent pas leur être opposées dans les négociations commerciales. Ils craignent que l'environnement soit un prétexte pour freiner leur développement et veulent séparer les questions sur leur mode de développement des questions environnementales. Ceci dit, vrai, le dogme de la croissance est un problème : il faut redéfinir ce que « croissance » veut dire pour nous, et en quoi elle contribue à une bonne vie pour le plus grand nombre. La croissance n'est pas forcément en soi un problème. Mais le fait de la mesurer en PIB par exemple est problématique. C'est un très mauvais indicateur pour tout un tas de raisons. Mais je ne pense pas que cela puisse être articulé aujourd'hui en tant que tel dans les conférences internationales et dans un espace onusien. C'est d'abord au niveau national qu'il faut mettre clairement la question de la croissance sur la table : qu'est-ce qui serait une société juste et comment fonctionneraient nos différents systèmes (démocratie, sécurité sociale, etc.) sans croissance. Il faudrait débattre de la problématique de la croissance d'abord au niveau national puis européen, et si on arrivait à montrer que la prospérité sans croissance du PIB c'est possible, on pourrait ensuite en discuter à l'échelle internationale. Mais on ne va pas tout de suite discuter de

post croissance avec par exemple l'Inde, ça n'a pas de sens dans l'état actuel des choses.

Nous ne sommes plus en présence d'une gouvernance contraignante mais plutôt dans une convergence de plusieurs dynamiques, encore insuffisantes mais dans lesquelles on observe des mouvements, des articulations, des complémentarités.

Un nouveau Traité de non-prolifération des combustibles fossiles a été mis sur la table par des milliers de scientifiques et d'universitaires du monde entier, un texte qui va clairement à l'encontre des objectifs de croissance des Etats. Est-ce qu'un traité comme celui-ci a des chances d'aboutir dans le système international actuel ?

C'est un élément très important. Quand on a publié avec Amy Dahan en 2015 *Gouverner le climat*, une de nos hypothèses expliquait que la focalisation sur le seul CO2 dans les politiques climatiques était problématique car elle portait le risque d'une dépolitisation par une trop grande abstraction des enjeux. Il nous paraissait nécessaire de territorialiser et de matérialiser les questions de transition : si on doit débattre des émissions de CO2 qui arrivent en bout de chaîne, il faut également discuter de la chaîne elle-même, de ce « capitalisme fossiliste » qu'il faut transformer, en discutant notamment de la nature de notre production énergétique et du commerce d'hydrocarbures. Ces discussions étaient déjà dans l'air du temps à l'époque. Et désormais nous avons cette initiative d'un Traité de non-prolifération des combustibles fossiles. Malheureusement, je ne pense pas qu'il sera au cœur des discussions de Glasgow. Mais c'est une idée qui doit absolument croître et prendre plus d'importance. Elle ne doit pas forcément être négociée dans le cadre de l'accord de Paris et des COP. Ce serait peut-être plus efficace d'avancer avec un groupe restreint de pays qui le souhaitent, avant d'élargir le cercle. Car un des problèmes de la gouvernance internationale, c'est que TOUS les pays sont autour de la table. Or négocier un tel traité avec l'Arabie Saoudite, l'Australie ou encore les Etats-Unis a peu de chances d'aboutir à moins de perdre tout côté contraignant. Il faut donc désormais des accords et des initiatives de ce type, complémentaires à l'Accord de Paris. Un autre texte pourrait concerner des secteurs industriels spécifiques, comme le ciment ou l'acier. L'idée est d'avoir des initiatives sur ces secteurs qui pourraient créer une transition mondiale de ceux-ci vers la décarbonation. Là aussi, ce n'est pas dit que cela doive se faire sous l'accord de Paris. On peut tout à fait avancer sous forme de négociations bilatérales ou plurilatérales, et réfléchir à une forme d'intégration aux structures onusiennes ensuite.

Est-ce que vous pensez que les quotas carbone et plus largement les mécanismes de marché sont des mécanismes efficaces pour réguler les émissions de gaz à effet de serre ?

Mon avis serait de remettre cette question à sa juste place. Si on regarde en Europe, on a un marché de carbone qui pour la première fois depuis des années commence à

fonctionner. On a aujourd'hui un prix du carbone qui permet dans certaines activités de rendre plus chères les pollutions. Mais, et c'est essentiel, ce n'est pas parce que le marché fait bien les choses, mais surtout parce que les choses ont bougé politiquement. Désormais, les entreprises commencent à croire que la Commission européenne et les Etats sont sérieux dans leur objectif et leur volonté de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est pour cela qu'ils pensent que dans le futur il va y avoir moins de quotas et donc que le prix de ces quotas augmente. C'est en fait un prix de crédibilité politique. C'est pour cette raison qu'un marché carbone peut contribuer à lutter contre le changement climatique, mais à une juste et humble place. Il doit être accompagné de tout un arsenal de mesures comprenant le soutien aux renouvelables, des politiques d'infrastructures ambitieuses comme le développement du train et des transports en commun, etc. On peut avoir un mécanisme de marché dans une très grande palette de mesures permettant aux entreprises de considérer quelles actions sont les plus efficaces pour elles. Et il faut bien voir concernant ces marchés carbone qu'en Europe on a mis 15 ans pour que ce marché fonctionne à peu près, avec une très grande bureaucratie et de solides institutions. Et malgré cela il y a eu plein d'abus criminels avec le vol de milliards d'euros durant la première phase. Imaginez ces marchés de carbone à l'international, dans un environnement très peu régulé et sans aucune institution disposant d'un réel pouvoir de contrôle derrière. Le risque est de créer des échappatoires énormes. On le voit avec le mécanisme de développement propre créé sous Kyoto. Parmi toutes les études faites après coup, aucune ne dit que ce mécanisme a contribué à réduire significativement les émissions mondiales.

Quel mécanisme international pourrait alors fonctionner pour baisser réellement nos émissions de CO2 ?

On peut penser en termes d'aides bilatérales, on peut penser en termes d'investissements dans des projets, mais ce qu'il faut bien voir, c'est qu'un mécanisme de marché ne peut fonctionner qu'avec des institutions très fortes qui le contrôlent et le soutiennent, permettant une comparabilité très claire en termes d'émissions dans différents pays, etc. Une des choses qu'on connaît mieux et qui fonctionne, plus ou moins bien, c'est l'aide au développement. Il faut transformer les politiques d'investissement dans les pays en développement, tout ce que financent les États, la Banque Mondiale et les banques multilatérales de développement. Là il y a des marges de manœuvre énormes, ces banques continuant très souvent d'investir encore dans les énergies fossiles. Il est urgent et nécessaire de changer vraiment les politiques d'investissement de ces institutions pour tendre vers la décarbonation dans des infrastructures qui pourront durer très longtemps. Il y a là de vrais leviers indépendants des marchés de carbone.

Enfin, quel est le principal intérêt des COP et qu'est-ce qu'on peut attendre de la prochaine à Glasgow ?

A Glasgow, on va continuer de discuter des derniers détails de l'Accord de Paris, notamment l'article 6. Ce qu'on attend déjà avec impatience, c'est que les Etats-Unis reviennent autour de la table. On peut alors espérer des annonces conjointes avec la Chine et avec d'autres Etats. C'est également la dernière année où doivent être remises les contributions nationales déterminées (NDC). Beaucoup d'Etats ne les ont pas encore rendues. Glasgow peut être également un rendez-vous où plus de pays remettent des

objectifs contraignants et des stratégies climatiques plus précises à horizon 2050. Personnellement, je ne m'attends pas à une annonce majeure à la COP 26. Les COP restent importantes comme moment où on discute mondialement du climat. Elles permettent également de donner des outils et des ressources pouvant être utilisés dans des débats de politiques nationales, dans les recours en justice, etc. Elles doivent être utilisées pour faire pression : « *Voilà ce que vous avez promis et ce n'est pas suffisant par rapport à l'objectif de 1,5 degré* ». Ce sont des ressources nécessaires dont il faut s'emparer. Mais ce qu'il faut surtout, c'est que la pression des mouvements climatiques augmente et que la société civile retrouve sa vigueur, maintenant que la crise de la Covid s'estompe. Il faut se souvenir qu'en 2019, juste avant la pandémie, il y avait un mouvement mondial pour le climat qui émergeait partout. Il faut que cette pression par le bas augmente et se fasse sentir auprès des gouvernements. Le changement viendra de là, il ne sera pas décrété à une COP. »



Benjamin Joyeux is a lawyer, ecologist, libertarian, and anti-globalisation activist. He was a communications advisor to the French speaking delegation of Green members of the European Parliament; and is the co-author, with Edouard Gaudot, of *l'Europe C'est Nous* (Les Petits Matins, April 2014).



Stefan Aykut, professor of sociology at the University of Hamburg, specialises in international climate policies. He is the co-author of *Gouverner le Climat? 20 ans de négociations internationales* (Presses de Sciences Po, 2015) and *Climatiser le Monde* (Editions Quae, 2020).

Published October 13, 2021

Article in French

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/de-paris-a-glasgow-les-cop-servent-elles-la-lutte-contre-le-changement-climatique/>

The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space.

Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.