

ENVIRONNEMENT

Paris et la COP21 : un pot-pourri de promesses ?

De fin novembre jusqu'au milieu de décembre 2015 se déroulera à Paris la Conférence des parties (COP21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), comme elles en étaient convenues en 1992. Six ans après la COP15 très décevante aux yeux de beaucoup de monde à Copenhague se pose la question de savoir à quoi on pourra s'attendre cette fois-ci. Les conditions semblent en tout état de cause plus défavorables qu'en 2009. À l'époque, le film *An Inconvenient Truth* (Une vérité qui dérange, 2006) d'Al Gore, le prix Nobel pour la Paix décerné à ce dernier et la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) avaient suscité un intérêt sociétal et politique plutôt considérable pour les enjeux climatiques. Intérêt qui, par ailleurs, a contribué à ce qu'à l'époque on nourrisse des espérances quelque peu illusoire quant aux résultats de la COP15. Six ans après, la question du climat occupe beaucoup moins la une, accaparée depuis des années par la crise financière et économique et par le printemps arabe que, jusqu'il y a peu, nous avons accueilli avec grand enthousiasme mais qui, entre-temps, a tourné en son contraire. Récemment est venue s'y ajouter encore la résurgence d'une atmosphère de guerre froide comme cause et effet du conflit en Ukraine. Bref, d'autres thèmes dominant actuellement l'agenda politique aussi bien sur le plan intérieur qu'au niveau mondial. Aussi l'intérêt comme les espoirs demeurent-ils plutôt modestes. Jetant un regard rétrospectif sur 2009, on constate, schématiquement, deux changements importants dans la manière de concevoir et d'aborder la question du climat. Ces glissements aussi sont importants pour ce qui concerne les espoirs que l'on met dans la

COP21. Le premier changement réside dans le fait qu'entre-temps, pour le formuler de manière quelque peu paradoxale, on semble moins considérer la question climatique comme une question environnementale classique. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 et sûrement le Protocole de Kyoto (1997) qui devait la concrétiser portaient encore principalement de l'idée d'une stratégie de réduction systématique des émissions de gaz à effet de serre. Il n'y a rien à y redire, bien sûr, et cette réduction s'avère absolument nécessaire. Cette approche s'inspirait en outre du succès du Protocole de Montréal (1987), dans lequel étaient formulés des accords mondiaux sur l'émission de substances qui appauvrissent la couche d'ozone. À la différence de ces substances, les gaz à effet de serre sont intrinsèquement liés au principal support physique des économies contemporaines: les combustibles fossiles. Le remplacement de ceux-ci par des sources d'énergie renouvelables est indispensable mais touche au cœur même des politiques économique, industrielle et technologique. Plus que d'une «réduction des émissions», il est dès lors question de la nécessité d'une transformation radicale de notre économie même. Cette optique n'est pas neuve, mais sa pertinence et sa puissance se sont fortement accrues au cours des dernières décennies. Et par là même également la complexité du dossier, ce qui est de nature à tempérer quelque peu l'optimisme. Le deuxième changement est conditionné par tous ces éléments: Copenhague visait encore une version 2.0 du Protocole de Kyoto, un vaste traité multilatéral comportant les réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre imposées à tous les États. Protocole qui, par ailleurs, a produit passablement ses effets au sein de l'Union européenne. Nombre de pays ont en tout cas atteint les pourcentages promis quant à la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est également le cas des Pays-Bas. Mais les Pays-Bas ainsi que la Belgique ne se sont guère montrés à la hauteur quant aux économies d'énergie



promises et à la quote-part d'énergies renouvelables envisagée. Ces deux dernières ambitions requièrent une organisation radicalement différente du système d'énergie. La Scandinavie et l'Allemagne s'en occupent déjà. Les autres pays d'Europe sont un peu à la traîne, y compris, hélas, les Plats Pays. Depuis le début du millénaire, les gouvernements successifs des deux pays n'accordent guère de priorité aux questions du climat et de l'énergie. La Belgique reporte toujours à plus tard l'élaboration d'une politique énergétique valable, tandis que l'Accord énergétique néerlandais - résultat d'interminables «concertations des polders» - n'initie pas davantage la transition vers un autre système d'énergie. Les deux pays se caractérisent par un manque d'intérêt pour le niveau mondial et par un excès d'égoïsme et de fragmentation politique. Cette absence d'une politique climatique conséquente a incité des ONG ainsi que des Néerlandais et des Flamands connus à assigner en justice leurs autorités par la voie d'une *klimaatzaak*, une «action pour le climat». Il s'agit là d'un appel politique supplémentaire. Des problèmes sociétaux d'une telle ampleur requièrent en effet,

y compris à l'intérieur des États nationaux, de nouvelles formes de concertation et de délibération politique disposant d'une plus grande légitimité politique et de plus fortes capacités novatrices.

En dépit d'un certain succès, surtout au niveau de l'Union européenne, une extension de l'approche *Kyoto* s'est entre-temps avérée une stratégie politiquement irréalisable. À court terme elle ne semble d'ailleurs pas la meilleure non plus. Le politiquement inexécutable s'articule principalement sur deux éléments: se prévalant tantôt de leur souveraineté, contestant tantôt le fait que se pose effectivement une question de changement climatique, un certain nombre d'États refusent de souscrire à un tel accord multilatéral. De plus: l'attribution de droits et de devoirs en matière de gaz à effet de serre à 195 pays aux conditions et intérêts particulièrement divergents en matière d'énergie, d'économie, de climat et de risques soulève un problème de répartition et de justice quasi insoluble. C'était déjà extrêmement problématique en ce qui concerne le Protocole de *Kyoto*. Chercher à étendre et à généraliser cette approche s'avérerait totalement illusoire.

Les pourparlers préparatoires à la COP21 de Paris semblent avoir abouti à une démarche totalement différente. Comme il avait été convenu progressivement depuis Copenhague, les pays formulent maintenant eux-mêmes des propositions, des promesses et des engagements sur ce qu'ils se proposent de mettre en place et de réaliser en matière de changement climatique au cours des décennies à venir. Ainsi le président Obama, qui entame la dernière partie de la législature, vient de présenter son propre plan. Peut-être cela ne semble-t-il pas engager à grand-chose, et tel est aussi en majeure partie le cas. En outre, pour ce qui est des promesses et des engagements, ces pays recourent à des méthodes de calcul, à des pourcentages et à des années de référence très divergents. Il en résulte dès lors un véritable pot-pourri de promesses. Aussi serait-on tenté de croire qu'il s'agit là d'un nouvel échec. Il y aurait cependant lieu de faire état d'un pas en avant: on peut considérer que les pays formuleront des promesses réalisables pour eux-mêmes qui soient adaptées à leurs potentialités économiques et technologiques, à leurs besoins et desiderata sociaux et politiques. Ces promesses ne sont certes pas contraignantes. Mais nous devons tabler sur le fait qu'aussi bien des citoyens que des entreprises sauront demander des comptes à leurs autorités par rapport à leurs promesses, et que des pays feront tant soit peu de même les uns envers les autres. Quitte à y voir éventuellement un signe de faiblesse, il s'agit peut-être là du maximum qui peut être attendu et atteint dans le contexte politique et économique actuel. Le rôle qui incombe à l'Union européenne, qui propose le programme le plus ambitieux, demeure en tout cas inchangé: celui du *leadership by example*, le leadership par l'exemple, dans l'espoir que de bons exemples feront école.

Pieter Leroy
(Tr. W. Devos)

La COP21 sera organisée sur le site de Paris-le-Bourget. Elle aura lieu du 30 novembre au 11 décembre 2015.