

LES ENJEUX DE LA COP27

Léa Lagesse

02/11/2022

Alors que les crises mondiales, aggravées par les catastrophes climatiques, s'entrecroisent et se multiplient, l'Égypte se prépare à accueillir la 27^e conférence des Nations unies sur le climat du 6 au 18 novembre prochain. Alors que les engagements pris jusqu'à présent par les nations à l'issue de chaque COP demeurent insuffisants pour respecter l'objectif d'un réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2°C prévu par l'Accord de Paris, Léa Lagesse, chargée de mission au secteur international de la Fondation, décrypte les enjeux que revêt cette 27^e édition.

Cette année, nous fêtons le trentième anniversaire de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée lors du sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 par 196 États. Ce premier traité international marque le début d'une politique de « partenariat mondial » de lutte contre le réchauffement de la planète. Organisée chaque année depuis 1995, la Conférence des parties (COP) rassemble les représentants des États signataires de la CCNUCC ainsi que des acteurs de la société civile, avec pour objectif de faire évoluer la Convention en faisant le point sur l'application des engagements pris en faveur du climat et en négociant de nouveaux engagements. Lorsque les États adoptent l'Accord de Paris à l'unanimité à l'issue de la COP21 en 2015, ils s'engagent à maintenir le réchauffement climatique mondial sous la barre des 2°C par rapport à l'ère préindustrielle d'ici à 2100 et, si possible, de ne pas dépasser les +1,5°C. Cet accord non contraignant s'inscrit dans le prolongement du protocole de Kyoto (1997) et a une portée universelle par la communauté de pays qu'il rassemble.

Cette année, la COP27 se tiendra dans un monde marqué par une « triple crise mondiale » : alimentaire, énergétique et financière. Les prises de position vis-à-vis de la guerre en Ukraine – omniprésente dans les discussions en raison de son impact sur les marchés – révèlent les contradictions profondes qui divisent les nations. Fin août 2022, ces désaccords ont contraint les pays du G20 à clôturer leur réunion sans que les ministres de l'Énergie ne s'accordent sur un communiqué final¹. Les grandes économies se sont néanmoins engagées à accélérer une transition énergétique « équitable » dans le cadre du *Bali Compact*, document non contraignant proposé par l'Indonésie détaillant les mesures nécessaires pour « accélérer les transitions énergétiques durant cette décennie critique d'action². »

À ces profondes crises s'ajoute cette année la publication du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³, à la visibilité médiatique éclipsée par l'actualité de la guerre en Ukraine, mais aussi, probablement, par un manque d'intérêt de la part de certains médias et hommes politiques⁴. En France, le climat n'a d'ailleurs représenté qu'entre 1,5% et 5,5% du temps médiatique dans la campagne présidentielle⁵.

À l'heure actuelle, les engagements pris par les gouvernements de la planète sont jugés insuffisants par les scientifiques du GIEC pour maintenir la hausse de la température en-dessous de +2°C, telle que définie par l'Accord de Paris. S'ils sont respectés – ce qui reste encore à prouver –, ces engagements permettraient un scénario autour de +2,7°C⁶. Et tandis que les concentrations de gaz à effet de serre ne montrent aucun signe de ralentissement, nous devrions au contraire être en train de réduire les émissions de 45% d'ici 2030 pour espérer ne pas dépasser +1,5°C. Au regard de ces observations, quels enjeux revêt la COP27 ?

Les COP sont-elles promises à générer des déceptions ?

La COP est un espace où, d'une part, les progrès accomplis en matière de lutte contre le réchauffement climatique sont évalués et où, d'autre part, les communications nationales révisées par les États en vue d'atteindre l'objectif fixé par la Convention sont enregistrées. Responsable du maintien des efforts internationaux pour faire face au changement climatique, la COP est un espace de négociations où s'opposent des intérêts nationaux au sein d'un monde marqué par des contradictions profondes.

L'échec de la conférence de Copenhague (COP15) en 2009 a révélé le défi que posait un système de coopération internationale fondé sur des traités aux objectifs climatiques mondiaux à partir desquels chaque État devait définir ses propres politiques. À Copenhague, les pays émergents insistent sur le fait que les choix nationaux doivent primer sur la coopération internationale. Quelques années plus tard, il est décidé qu'en amont de la COP21 les États participants soumettent leur contribution nationale, c'est-à-dire les efforts qu'ils sont prêts à engager pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. La logique est inversée : il n'est plus question pour les pays de se répartir l'effort sur la base de leur responsabilité, mais de leur demander ce qu'ils sont prêts à faire pour lutter contre le réchauffement climatique. Ce passage à un mode de coopération « ascendant » permet l'adoption de l'Accord de Paris où les engagements de chaque État sont rassemblés au sein d'un Traité international non contraignant. Bien que la reconnaissance universelle de la lutte contre le réchauffement climatique représente une avancée, le spécialiste des questions de géopolitique de l'environnement François Gemenne explique que la grande faiblesse de cet accord est de reposer exclusivement sur les promesses faites par les

gouvernements. Il précise : « or, les gouvernements sont changeants » ; par ailleurs, « au lieu d'adopter une logique de responsabilité collective, l'accord s'appuie sur un principe de capacité. Cela entraîne une grande difficulté de lutte contre le réchauffement climatique⁷. »

Très médiatisées, les COP génèrent souvent des déceptions car il est extrêmement difficile pour les États de s'accorder sur des objectifs communs. Dans la version finale des textes, il est courant que des ambitions initiales portées par certains soient revues à la baisse au fur et à mesure des négociations afin d'obtenir l'adhésion du plus grand nombre. L'année dernière, l'Inde, soutenue par la Chine, a insisté pour que la « sortie » du charbon soit remplacée par sa « réduction progressive » dans la déclaration finale. À l'issue de la COP26, le secrétaire général des Nations unies, António Guterres, avait déclaré que les textes approuvés constituaient un « compromis » et qu'ils reflétaient « les intérêts, les situations, les contradictions et le degré de volonté politique dans le monde d'aujourd'hui⁸. »

Jusqu'à présent, la volonté politique n'a pas permis de surmonter certaines contradictions profondes. La part des énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz) compte toujours pour environ 85% du mix énergétique mondial. Aujourd'hui, la question se pose : faut-il garder « vivant » l'objectif de + 1,5°C ? Sans la sobriété prônée dans le troisième volet du sixième rapport du GIEC, cela s'annonce peu probable. D'après François Gemenne, « en choisissant cet objectif politique d'une hausse de 1,5°C, on choisit un objectif hors d'atteinte. D'un point de vue scientifique, la seule manière d'y parvenir serait de capter le dioxyde de carbone de l'atmosphère⁹. » Il ajoute que « nous devons faire le deuil d'un retour à la normale avant la fin du siècle. Si à l'occasion de chaque COP vous avez un narratif de la « dernière chance », cela va créer des désillusions et une lassitude auprès des populations. Or, ces COP restent indispensables pour mettre en place les mécanismes de coopération internationale. »

Malgré le narratif de « flop » et de « bilan mitigé » ou encore des « regrets » rapportés par les médias à l'issue de la COP26, le pacte de Glasgow peut être néanmoins considéré comme une étape puisqu'il reconnaît l'urgence d'agir « en cette décennie critique » et engage tous les pays à « présenter des plans d'action nationaux l'année suivante, et non en 2025 comme prévu initialement. » Enfin, la question des subventions « inefficaces » aux combustibles fossiles et de leur abandon est explicitement abordée dans les décisions résultant des pourparlers des Nations unies sur le climat¹⁰. À ce titre, la Chine s'est par exemple engagée à ne plus financer de nouvelles centrales à charbon à l'étranger¹¹.

Le réchauffement climatique que l'on va connaître dans le futur dépendra largement de nos émissions actuelles. Même si le scénario d'un réchauffement maintenu à +1,5°C est hautement

improbable d'ici à 2100, « chaque 10° de degré compte, chaque émission de dioxyde de carbone compte¹². » À cette fin, l'action d'un pays isolé n'a aucun sens et la coopération internationale demeure indispensable. Toutes les COP ne peuvent déboucher sur un grand accord ; elles demeurent néanmoins la garantie de la poursuite des négociations en faveur du climat à l'échelle globale. Malheureusement, il arrive que des pays soient représentés par des leaders qui cherchent à faire échouer les négociations. Au regard de l'actualité, trouver un consensus avec la Russie – quatrième émetteur mondial de gaz à effet de serre – représentera un vrai défi.

Les financements à l'adaptation

Depuis des mois, plusieurs pays d'Afrique multiplient les réunions préparatoires et participent à des sommets à l'approche de la prochaine Conférence des Nations unies sur le climat (COP27). Le 2 septembre 2022, la Semaine africaine du climat qui s'est tenue à Libreville, au Gabon, a contribué à créer un élan régional important dans la lutte contre les changements climatiques¹³. Le 7 septembre, des représentants de vingt-quatre pays africains se sont retrouvés pendant trois jours en Égypte pour parler « justice climatique ». Du 12 au 16 septembre, le Sénégal a accueilli la 18^e session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), ainsi que la réunion stratégique du groupe de négociation des pays les moins avancés (PMA) – une quarantaine de pays principalement africains et asiatiques. Plus récemment, du 3 au 4 octobre, les ministres de l'Environnement et de l'Énergie de quelque cinquante pays, des gros émetteurs aux petits États insulaires, se sont réunis à Kinshasa pour préparer les négociations internationales de la COP27. L'objectif de ces rencontres pour les représentants des pays d'Afrique est d'adopter une position commune notamment sur les engagements financiers des pays les plus riches.

L'impact et les conséquences du changement climatique sont déjà là : inondations, sécheresses, canicules, tempêtes, feux de forêt se succèdent à un rythme alarmant, entraînant des dégâts considérables, en particulier pour les pays les plus vulnérables. Les articles de l'ONU relatifs au changement climatique sont formels : « les canicules en Europe, les inondations phénoménales au Pakistan, les graves et longues sécheresses en Chine, dans la Corne de l'Afrique et aux États-Unis révèlent que la démesure de ces catastrophes n'a rien de naturel¹⁴. » L'érosion côtière, conséquence directe de la montée des eaux, entraîne un empiètement majeur de certains territoires d'Afrique de l'Ouest. L'impact disproportionné de ce changement à l'échelle globale est bien connu : le continent africain contribue à moins de 4% des émissions de gaz à effet de serre, alors qu'il en subit les plus importants dommages. Vingt pays du monde représentent 80% des émissions mondiales tandis que quarante-huit pays d'Afrique subsaharienne représentent 0,55% de ces émissions.

Lors de la COP15, les pays développés s'étaient engagés à mobiliser collectivement une enveloppe de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 pour aider les pays en développement à s'adapter aux changements climatiques. Cet objectif a été formalisé lors de la COP16 à Cancún avec la création d'un Fonds vert pour le climat, principal instrument multilatéral de financement des politiques climatiques pour les pays en développement. Pourtant, aucune méthodologie de comptabilisation de ces financements n'est agréée. En 2019, d'après l'OCDE, les financements climat mobilisés par les pays développés vers les pays en développement atteignent 79,6 milliards de dollars¹⁵, soit une hausse de 2% par rapport à 2018¹⁶. L'Union européenne et ses États membres en sont le principal contributeur, avec 21,9 milliards d'euros de financements publics¹⁷. Un rapport d'Oxfam de 2020 rappelle néanmoins que 80% de ces financements sont attribués sous forme de prêt et sont donc à rembourser. La France notamment figure « en bas du classement en ce qui concerne l'octroi des subventions » puisque les subventions ont représenté « seulement 3,3% de ses financements climat ». Par ailleurs, seuls 20,5% des financements ont été alloués aux pays les moins avancés et 3% aux petits États insulaires en développement, pourtant fortement impactés par les changements climatiques¹⁸.

Malgré une hausse progressive des investissements internationaux, les pays développés se sont présentés à la COP26 de Glasgow en novembre 2021 sans avoir tenu leur promesse d'une enveloppe de 100 milliards de dollars. Déplorant cet état de fait, le document final de Glasgow exhorte les pays développés à honorer de toute urgence les engagements financiers pris par le passé. Le ministre sénégalais de l'Environnement Abdou Karim Sall a également prôné, lors de la CMAE, la mise en place d'un fonds dédié à la prise en charge des « pertes et préjudices » pour permettre aux pays les plus pauvres de faire face à des situations imprévisibles liées aux changements climatiques. Les scientifiques sont formels : la catastrophe est déjà là. Il est donc de la responsabilité des pouvoirs publics de déployer des mesures structurelles pour permettre aux populations de s'adapter.

La sortie des énergies fossiles

L'autre point litigieux concerne l'accélération de la sortie des énergies fossiles. Lors de la COP26, une vingtaine d'États, dont les États-Unis et la France, s'étaient engagés à mettre un terme d'ici fin 2022 au financement de projets d'énergie fossile à l'étranger. De plus, une quarantaine de nations avaient publié une déclaration de transition du charbon vers l'énergie propre, et quelques pays avaient lancé une coalition pour sortir du pétrole et du gaz. Toutefois, les grands pays producteurs en sont absents. La Chine et l'Inde notamment s'étaient unis pour affaiblir les engagements contre le charbon dans l'accord final, modifiant le texte qui prévoit désormais de « réduire » et non plus de « sortir » du charbon.

Pour la majorité des pays, l'aspiration première demeure la croissance économique qui permet de sortir des populations de la pauvreté. Dans un monde marqué par des contradictions économiques majeures, plusieurs pays d'Afrique affirment ne pas vouloir renoncer à l'exploitation de leurs ressources en pétrole et gaz. Ainsi, le ministre sénégalais de l'Environnement et son homologue congolaise Eve Bazaiba Masudi refusent que les pays industrialisés leur demandent de renoncer à l'exploitation de leurs hydrocarbures au nom de la lutte contre le réchauffement, alors que l'Occident a construit son industrie grâce à l'énergie fossile. La ministre congolaise explique ce positionnement par le besoin de lutter contre la pauvreté et la nécessité de « lier la question de l'environnement à l'économie pour arriver au développement durable. » Le Sénégal prévoit de commencer à exploiter **ses réserves de gaz et de pétrole** dans l'Atlantique en 2023. La République démocratique du Congo (RDC) a lancé fin juillet des appels d'offres pour l'exploitation de vingt-sept blocs pétroliers et trois gaziers. Le défi de la protection de l'environnement s'inscrit dans un contexte global de lutte contre la pauvreté et la faim, pour l'emploi et l'autonomisation des femmes dans les pays africains. Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations unies, la ministre des Relations internationales et de la Coopération de l'Afrique du Sud, Nadeli Pandor, plaide pour que la COP27 aboutisse à un accord tenant compte des « responsabilités communes mais différenciées¹⁹ ».

La lutte contre l'urgence climatique est à l'épreuve des inégalités mondiales, des crises énergétiques et alimentaires, renforcées par la guerre en Ukraine. Dans ce contexte, la prochaine Conférence des Nations unies pour le climat promet de faire entendre la voix des pays moins développés, qui se disent « non alignés » face à la situation russo-ukrainienne et demandent plus de soutien international pour relever le défi de l'adaptation à l'urgence climatique.

Les épisodes météorologiques extrêmes et leurs conséquences dramatiques sur l'approvisionnement en eau, en nourriture, ainsi que sur la sécurité et la santé des personnes, doivent nous rappeler que la lutte contre la guerre, la pauvreté, les pandémies et les inégalités sont indissociables de la lutte contre le dérèglement climatique. En tant que plus grand rassemblement annuel sur l'action climatique, la COP27 devrait permettre de renouveler la solidarité entre les pays sous les yeux attentifs de citoyens informés, et inciter les gouvernements à proposer des mesures supplémentaires visant à accélérer la transition écologique pour mieux lutter contre le dérèglement climatique. Ces engagements doivent certes tenir compte des inégalités entre les nations, mais surtout s'efforcer de proposer un nouveau modèle économique de développement durable. Les populations, de plus en plus au fait du lien pervers entre croissance, consommation et dérèglement climatique, sont de moins en moins dupes face à des politiques peu ambitieuses.

Finalement, loin de proposer des solutions miracles, les COP demeurent néanmoins des espaces de

négociation et de maintien d'une coopération internationale dans la lutte contre le réchauffement climatique. Tandis que nos sociétés occidentales doivent faire face à des crises inédites, le chaos climatique, s'il n'est pas saisi à bras-le-corps ou traité sans regard pour la justice sociale, risque d'ouvrir la voie à un affaiblissement de nos démocraties. Les populations sont informées de la responsabilité différenciée et de l'ampleur des inégalités face à l'aggravation du réchauffement climatique, et réclament que le partage de l'effort soit effectué de manière équitable. Cette constatation vaut aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. Les récentes polémiques autour des jets privés des plus fortunés et de la Coupe du monde de football au Qatar en sont des manifestations. Au regard des exigences liées à l'endiguement de la pauvreté dans de nombreux pays, la question du modèle de développement économique se pose. Comment lutter contre le réchauffement climatique en transposant un modèle de croissance essentiellement basé sur l'exploitation d'hydrocarbures aux pays les moins avancés – futurs pays en développement ? Et comment justifier de leur refuser l'exploitation de leurs ressources tandis que nos économies se sont justement construites sur ce modèle ? Au regard des profondes contradictions qui constituent notre monde, la coopération internationale est plus que jamais de mise. Encore faut-il que les gouvernements, malgré leurs désaccords face à l'exacerbation des tensions sur la scène géopolitique, aient conscience que leurs intérêts sont indissociables d'une planète en bonne santé.

1. « [Le G20 veut accélérer la transition énergétique](#) », *Energynews*, 5 septembre 2022.
2. G20 Energy transitions minister's meeting, « [Bali Compact](#) », 2 septembre 2022.
3. Les deuxième et troisième volumes ont été respectivement publiés le 28 février et 4 avril 2022.
4. « [Médias et politiques se fichent du rapport du Giec](#) », *Reporterre*, 4 mars 2022.
5. Audrey Garric, « [Election présidentielle 2022 : le climat, une préoccupation majeure largement absente des débats](#) », *Le Monde*, 9 avril 2022.
6. « [A-t-on encore une chance de respecter l'Accord de Paris ?](#) », 2 minutes pour le climat avec François Gemenne, membre du GIEC, *France 3 Hauts-de-France*, 11 novembre 2021.
7. François Gemenne, Alexandre Minet et Déborah Rouach, « [Le climat : enjeu géopolitique](#) », Fondation Jean-Jaurès, 24 février 2022.
8. « [COP26 : ensemble pour notre planète](#) », Organisation des Nations unies.
9. « [Climat : « Nous allons dépasser cet objectif de 1,5°C au cours des prochaines années », confirme l'un des co-auteurs du Giec](#) », *Franceinfo*, 10 mai 2022.
10. « [COP26 : ensemble pour notre planète](#) », Organisation des Nations unies.
11. Frédéric Lemaître, « [La Chine s'engage à ne plus financer de centrales à charbon à l'étranger](#) », *Le Monde*, 22 septembre 2021.
12. « [A-t-on encore une chance de respecter l'Accord de Paris ?](#) », 2 minutes pour le climat avec François Gemenne, membre du GIEC, *France 3 Hauts-de-France*, 11 novembre 2021.
13. « [La Semaine africaine du climat 2022 crée un élan régional important pour l'action climatique avant la COP 27](#) », United Nations Climate Change, 2 septembre 2022.
14. « [Changement climatique : « Nous allons dans la mauvaise direction », prévient l'ONU](#) », Nations unies, 13 septembre 2022.

15. 25% pour l'adaptation au changement climatique (contre 21 % en 2018), 64% aux activités d'atténuation du changement climatique (contre 70% en 2019), et le reste à des activités transversales.
16. « [Déclaration de M. Mathias Cormann, secrétaire général de l'OCDE, sur le financement climatique](#) », OCDE, 17 septembre 2021.
17. [Le financement de la lutte contre le changement climatique](#), *Vie publique*, 6 septembre 2021.
18. « [2020 : les vrais chiffres des financements climat](#) », Oxfam France, 20 octobre 2020.
19. « S.E. Mme Naledi Pandor, ministre des relations et de la coopération internationales », Assemblée générale des Nations unies, 21 septembre 2022.